This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 064 913 197

Bd. Dec. 1932

HARVARD LAW LIBRARY

Received May 12. 1921

Germany

Die Praxis

des

bayerischen Budgetrechtes.

Studie

über die Handhabung der Rechte des bayerischen Landtags zur Festsetzung der Staatsausgaben und Staatseinnahmen, sowie gegenüber der Vorlage der Rechnungsnachweisungen.

Von

Eugen von Ziegler.

München.
Theodor Ackermann
Königlicher Hof-Buchhändler.
1905.

For TX
Z 66

MAY 12 1921

Druck von C. Brügel & Sohn in Ansbach.

Inhaltsübersicht.

		Seite
§ 1.	**A. Einleitung**	1
	B. Die Ausgabenfestsetzung.	
§ 2.	1. Steuerbewilligungsrecht — Steuerbewilligungspflicht	14
§ 3.	2. Materielle Prüfungspflicht	29
§ 4.	3. Ablehnungsgründe	33
	4. Die Behandlung und Wirkung einseitiger Modifikationen von Budgetposten	40
§ 5.	a) Ausgabenabstriche	40
§ 6.	b) Ausgabeninitiative des Landtags	51
	5. Das System der „notwendigen" Ausgaben	
§ 7.	a) Die gesetzlich notwendigen Ausgaben	67
§ 8.	b) Die Kronrechte, insbesondere das Organisationsrecht im Verhältnis zum Bewilligungsrechte des Landtags	72
§ 9.	c) Die auf gerichtlich klagbaren Verpflichtungen des Staates beruhenden Ausgaben	93
§ 10.	d) Die durch die Dauerhaftigkeit des Zweckes notwendigen Ausgaben; Grundsatz der Kontinuität	109
§ 11.	6. Der Militäretat	114
§ 12.	7. Festsetzung von Ausgaben unter Vorbehalten und Bedingungen	136
	C. Die Einnahmenbewilligung.	
§ 13.	1. Die nicht budgetmäßigen Einnahmen	143
	2. Die budgetmäßigen Einnahmen	149
§ 14.	a) Die von der Willigung des Landtags unabhängigen Einnahmen	149
§ 15.	b) Die Bewilligung der Steuern (im engeren Sinne)	166
§ 16.	3. Die Erübrigungen	177
	D. Die Vorlage der Rechnungsnachweisungen.	
§ 17.	1. Allgemeines	180
§ 18.	2. Budgetverletzungen und deren Verfolgung	184

§ 1.

A. Einleitung.

Kurfürst Maximilian IV. Joseph von Bayern, nachmaliger König, hatte bei seinem Regierungsantritt am 29. November 1799 die Reformierung der alten landständischen Verfassung als Erfüllung seiner Regentenpflicht in Aussicht gestellt. Längst war ja, in letzter Linie infolge des Ersatzes der Landtage durch einen sich selbst ergänzenden Ausschuß, „die Verordnung", von einer wirklichen Vertretung der Stände, geschweige des Volkes nicht mehr zu reden. Allein die politischen und äußeren Wandlungen in und um Bayern, welche die ersten Jahre des neuen Jahrhunderts brachten, trieben zunächst von jenem Gedanken ab: Bayern war mit der Erhebung zum Königreich im Jahre 1806 souveräner Staat geworden, und das neue Regierungssystem neigte dem Absolutismus zu, der nun, allerdings nur für wenige Jahre, auch die Herrschaft erlangte. Schon im Jahre 1803 war der Stand der Prälaten abgeschafft worden, mit Verordnung vom 8. Juni 1807 wurden zur Erlangung der freien Disposition über die Steuergelder die landschaftlichen Kassen und damit das Recht der Stände zur Erhebung und Verrechnung der Staatsauflagen „als eine Verrückung der Scheidewand der Gewalten und ein Überschritt des repräsentativen Körpers in das Gebiet der exekutiven Gewalt" aufgehoben, und am 1. Mai 1808 fielen nun auch die landschaftlichen Korporationen selbst.

Unter demselben Datum erschien jedoch eine neue Verfassungsordnung, die Konstitution, welche den Grund zu einer neuen Landesvertretung legen wollte. Beeinflußt von französischem Vorbilde und napoleonischer Obergewalt konnte sie

die Wünsche des Volkes nach Neuordnung seiner Vertretung nicht erfüllen. Was da geschaffen wurde, war nur das Scheinbild einer wahren Landesvertretung, das denn auch nie Leben gewann, es trug das Zeichen der Unzulänglichkeit offen an sich; die Revision in neuzeitlichem, freiheitlichem Geiste mußte vorgenommen werden.

Zunächst gaben die äußeren Wirren und Umwälzungen, die Kriege und mehrfachen Gebietsveränderungen keine Möglichkeit hiefür; aber auch als die Revision auf Grund des Kgl. Reskriptes vom 17. September 1814 in Angriff genommen wurde, bildete noch ein wesentliches Hindernis die Richtung des ersten Ratgebers der Krone, des Ministers Grafen Montgelas. Dieser huldigte dem Gedanken einer möglichst umfangreichen königlichen Gewalt, und in diesem Sinne waren wiederholte zum Teil sehr scharf gehaltene Reskripte des Königs an den Revisionsausschuß gegen dessen freiheitliche Zielpunkte gerichtet, bis es dem Kronprinzen Ludwig im Verein mit dessen politischem Ratgeber und Gesinnungsgenossen, dem nachmaligen Minister Frhr. v. Lerchenfeld, gelang, beim König Gehör zu finden, der den Grafen Montgelas nunmehr am 2. Februar 1817 entließ.

Unter dem Einflusse jener beiden Männer wurde das Verfassungswerk vollendet, und am 26. Mai 1818 als „Verfassungs-Urkunde des Königreichs Bayern" verkündet.

Die hiermit kurz angedeutete Entstehungsart derselben läßt es begreiflich erscheinen, daß sie in ihrem inneren Ausbau nicht ein volleinheitliches, klar zu erkennendes Bild gewährt: es wurde zu verschiedenartiges Material dazu verwendet. Die anfängliche Revisionsarbeit hatte nach ausdrücklichem Befehl des Königs an der durchaus unzulänglichen Konstitution von 1808 geflickt und gebessert; die letzte Periode der Revision schuf aus ganz andern Richtungszielen neues hinzu und ergänzte damit an vielen Stellen.

Dadurch wurde es ungemein schwer, die richtige Interpretation derselben in allen Teilen zu finden, und es war

damit der Nachwelt ein reiches Feld für wissenschaftliche und politische Tätigkeit in diesem Sinne geöffnet.

Ihrer Natur entsprechend legt die Verfassungs-Urkunde als wichtigstes Ziel die Abgrenzung der königlichen Gewalt und der Rechte der Landesvertretung fest, und hierin erscheint neben deren Mitwirkung an der Landesgesetzgebung als bedeutendster Bestandteil ihr Einfluß auf die Finanzverwaltung, ihr beschränkendes Einwirken auf die Ausübung der landesherrlichen Finanzhoheit, kurz zusammengefaßt das Budgetrecht der Landesvertretung. Die Bestimmungen hierüber sind im Titel VII § 1—10 der Verfassungs-Urkunde enthalten.

Ein flüchtiger Blick über die innerpolitischen Kämpfe Bayerns wie über die einschlägige staatsrechtliche Literatur älteren und neueren Datums erweist, daß es Zweifel über die Auslegung dieser Verfassungsbestimmungen von großer Zahl und Bedeutung gegeben hat.

Von den drei Arten der Betrachtungs- und Auslegungsmittel einer Gesetzesbestimmung, der Erkenntnis des Wortlautes, der Forschung der Rechtswissenschaft und der Ausbildung durch die Praxis, versagt die erstere hier sofort. Um den Hauptpunkt, von dem sich die weiteren budgetrechtlichen Sätze zum großen Teile ableiten, herauszugreifen, spricht die Verfassung von einer Vorlage des Budgets, von einer Prüfung im Ausschusse, von einer Bewilligung der Steuern, von einer Vorlage der Rechnungsnachweisungen. Sie gibt keinen unmittelbaren Aufschluß, was das Plenum des Landtags mit dem Budget, was es mit den Rechnungsnachweisungen anzufangen hat, in welchem Verhältnisse Budgetprüfung und Steuer-Beratung und Bewilligung zu einander stehen, ob erstere nur dem Zwecke der letzteren dient, oder ob sie gleichwertig nebeneinanderstehen, im letzten Ziele, ob ein Bewilligungsrecht des Landtags nur zu dem Teile des Budgets, der die Einnahmen aus den Steuern enthält, oder zu dem ganzen Budget und damit namentlich zu den Ausgaben, und infolgedessen ein Zwang der Exekutive zur Einhaltung des ganzen Budgets begründet ist.

An den letzteren Gedanken knüpfte die Rechtswissenschaft an. Während eine ältere Richtung, hauptsächlich vertreten durch E. v. Moy, den Bindungszwang des von Landtag und Regierung vereinbarten Budgets vorzüglich unter Berufung auf jenen mangelhaften Wortlaut leugnet, gehen die neueren Schriftsteller gerade von diesem Gedanken als etwas absolut feststehendem aus. So sehr sie zum Teil auch die historische Grundlage der Verfassung in Rücksicht ziehen, so haben sie doch ununtersucht gelassen, ob jene Bindungswirkung derselben überhaupt entspricht. Ausgehend von der Tatsache, daß sie in unserem jetzigen Staatsleben überall zweifellos Grundsatz ist, kam es ihnen nur mehr darauf an, diese selbst und ihre Wirkungen mit den Verfassungsparagraphen in Einklang zu bringen und daraus zu entwickeln; und hier gingen sie verschiedene Wege. Nach Vorgang v. Pözls ist der bedeutendste Vertreter dieser neueren Richtung Max v. Seydel; er unterscheidet zwischen dem Rechte der Bewilligung der Steuern und dem Rechte der bloßen Prüfung der übrigen Teile des Budgets, hinsichtlich welcher kein gemeinschaftlicher Willensakt von Regierung und Landtag — mag man diesen nun bloß „Vereinbarung" auf Grund Prüfung oder „Zustimmung" nennen — zur Erscheinung komme, ein Willensakt, der die Regierung ähnlich wie bei dem Gesetzgebungsakt der Steuerbewilligung binden würde. v. Seydel leitet vielmehr die Pflicht der Regierung, den Staatshaushalt nach dem vorgelegten Budget zu führen, daraus ab, daß die Steuern nur unter Zugrundelegung dieses Budgets bewilligt wurden, daß die Steuern auf die in demselben enthaltenen Staatsausgaben „von selbst ihrer Natur nach" appropriiert[1]) sind.

---

[1]) Dieser Ausdruck ist dem englischen Verfassungsrecht entnommen: indes werden dort die Steuern durchaus nicht „von selbst ihrer Natur nach" appropriiert, vielmehr wird, nachdem der Geldbedarf im einzelnen — das Ausgabenbudget — im Geld bewilligungsausschuß (the committee of supply) bewilligt und der Bericht desselben im Hause angenommen ist, sodann der Geld beschaffungsausschuß (the committee of ways and means) die Mittel und Wege zur Beischaffung der nötigen

In dieser Erklärungsart tritt ihm Rehm entgegen; dieser kann sich eine Bindung der Regierung an das Budget nicht anders erklären, als dadurch, daß der Landtag das Budget in allen seinen Teilen mitfestsetzt, „bewilligt"; daraus leitet er den weiteren Folgesatz ab, daß das bayerische Budget Gesetz sei (?), daß aber trotzdem eine Pflicht der Regierung zur Einholung der Zustimmung des Landtags zum Budget nur dann gegeben sei, wenn Steuern zur Deckung der Ausgaben nötig würden.

Piloty's Schrift bekämpft die Beweisführung Rehms, sucht aber selbst keine neuen Wege und vermag die Theorie Seydels, dessen Anhänger er ist, durch keine gewichtigeren Gründe zu stützen als dieser selbst. Das Endergebnis dieser drei Schriftsteller ist jedoch dasselbe: die Regierung ist in der Exekutive an das Budget gebunden.

Als drittes Auslegungsmittel eines Gesetzes haben wir die Praxis bezeichnet. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, wird sie auch von der Rechtswissenschaft anerkannt.

Es mag hier ununtersucht bleiben, ob diese Gewohnheit der Anwendung die Kraft besitzt, materielles Recht zu schaffen, das als ebenbürtig dem aus Gesetzen quellenden von der Rechtswissenschaft anerkannt wird, das insbesondere dem von derselben aufgestellten Begriffe des Gewohnheitsrechtes entspricht. Es handelt sich hier nur darum die Tatsache zu erkennen, daß diese Praxis in der Handhabung des Rechts im Staatsleben von einer unmittelbaren Bedeutung ist, die sicherlich der der Auslegungsergebnisse der Rechtswissenschaft gewaltig überlegen ist. Die Geschichte Englands und seines Parlaments läßt dies unzweifelhaft feststellen. Noch heute wird dort in Fällen, in denen sich über Befugnisse des Parlaments und seiner Organe, oder über den Ausfall von Entscheidungen Zweifel erheben, ein Ausschuß gebildet, dessen

Einnahmen beschlossen hat, die Appropriationsbill eingebracht, welche, wenn sie durch beide Häuser gegangen und vom König genehmigt ist, ausspricht, „daß die benannten Gelder zu keinem andern Zwecke verwendet werden dürfen als zu dem vorgedachten ꝛc." Vgl. May S. 488.

Aufgabe es ist, nach Präzedenzfällen zu forschen.[1]) Das englische Parlamentsrecht ist nach den Worten einer Autorität[2]) aus den Protokollen und Urkunden des Parlaments durch Zurückgehen auf Präzedenzfälle und die fortgesetzte Praxis zu erkennen. Man bezeichnet als die Quelle des englischen Parlamentsrechtes die lex et consuetudo parliamenti. Wohl ist in England der Grund dieser hohen Kraft der Praxis zunächst in dem Mangel eines einheitlichen Verfassungsgesetzes zu suchen, das alle entsprechenden Normen enthielte, während vielmehr eine Geschichte von mehreren Jahrhunderten in zäher Festhaltung an den hergebrachten und durch alle politischen Wirrnisse hindurch immer wieder geretteten Grundgedanken das Gebäude der Rechtssätze gebildet hat.

Aber ein tieferer Grund jener Erscheinung läßt auch in Staaten, deren Verfassungsrecht spontan geschaffen und in einem Grundgesetze niedergelegt ist, die hohe Bedeutung der Praxis in Auslegung, Ergänzung und vielleicht auch in Derogierung des Gesetzes naturgemäß erscheinen; es ist das die Konzentrierung einer höchsten Gewalt, die mit Unabhängigkeit ausgestattet ist, in den Willensprodukten der Faktoren, welche das Recht auszuüben haben. Im Vergleiche läßt sich hierherstellen die Tragweite der Urteilssprüche eines obersten Gerichtshofes für die Rechtsauslegung und den Rechtsverkehr, solange eben dieser Gerichtshof an seiner bisherigen Rechtsauslegung festhält. Im Verhältnis der beiden Gewalten aber, welche das höchste Recht der Gesetzgebung selbst ausüben, findet eine Anwendung von Recht statt, über welcher kein kompetenter Richter mehr ist. Ihre gegenseitigen Rechte, wiewohl zum großen Teil selbst mit Gesetzeskraft ausgestattet, nehmen ihr wahrhaftes Leben aus der Art der Ausübung, der Anwendung des Rechtes in gegenseitiger ausdrücklicher oder stillschweigender Übereinstimmung und Zustimmung. Beide Organe, Parlament und König, sind durchaus Anwender

[1]) May S. 371, 389.

[2]) May S. 61. — (Die Autorität ist Sir Edward Coke.)

und Wächter ihres Rechtes zugleich. Mag immerhin die — allerdings meist nur in der Theorie nachweisbare — höchste Staatsgewalt nicht dem Parlamente, sondern der Krone zustehen, die durch die Landesvertretung in der Ausübung der Herrschergewalt in gewissen Grenzen beschränkt ist, wie in Bayern, so verschwindet dieses Prinzip der Überordnung in dem Moment, wo eben das Parlament tätig wird. In diesen Grenzen stehen Parlament und Regierung *nebeneinander*, und darin sind beide aufeinander angewiesen.

Die Art dieser Rechte, die hier zur Gestaltung kommen, ist immer relativ, immer in Beziehung zu dem andern Teile; es läßt sich vergleichen mit einem räumlich festumgrenzten Kampfgebiete, auf dem von den darum Streitenden der eine Teil stets ebensoviel gewinnt als der andere verliert. Und innerhalb des Komplexes der zwischen Regierung und Parlament geteilten Rechte sind die Grenzgebiete der beiderseitigen Machtbefugnisse die Reibflächen. In dem Willen und der Macht der beiden Teile liegt die Abgrenzung ihrer Rechte. In der Macht, sofern die politische Situation die Handlungen erzeugt, in dem Willen, sofern den geschaffenen Gestaltungen eine rechtliche Geltungskraft innewohnen *soll*.

Der Rückblick auf die Entwicklung der Parlamentsvorgänge in Bayern lehrt nun aufs deutlichste, daß dieser Teil des Staatsrechtes eine Übung aufweist, welche in vielen und bedeutenden Dingen sich mit den Ergebnissen der Rechtswissenschaft nicht deckt; wohl hat diese auch in vielem zeugend gewirkt, in ebenso vielem aber weicht jene nicht nur von der herrschenden, sondern zum Teil auch von jeglicher rechtswissenschaftlichen Lehre ab.

Wir haben es uns daher zur Aufgabe gemacht, für einen der wichtigsten Teile des bayerischen Staatsrechtes, das Budgetrecht, die Praxis des Landtages zu erforschen. Es ist dabei stets im Auge zu behalten, daß Bayern ein konstitutionell monarchischer und kein parlamentarisch regierter Staat ist, ein Gedanke, der ja schon den obigen allgemeinen Ausführungen zugrunde gelegt worden. Dadurch erklärt sich das *rechtliche*

Neben einanderstehen von Regierung und Parlament. Es ist daher der Schöpfer des in der Praxis zur Geltung kommenden Rechtes nicht ein präponderierendes Parlament, sodaß die Minister nur solange im Amte bleiben, als sie des Parlaments Vertrauen besitzen, wie der Wille der Krone wiederum untrennbar ist von dem ihrer Minister,[1]) somit die Triebkraft immer im Parlamente ruht, vielmehr bildet sich das in der Praxis eines konstitutionell monarchischen Staates geäußerte Recht im Wege der Vereinbarung von Regierung und Volksvertretung. Immer wird sein Entstehungsgrund dieses äußerlich friedliche Zeichen tragen. Darunter kann sich eine Übereinstimmung der Regierung mit der Mehrheitspartei verstecken, es kann aber auch die Äußerung einer Konstellation sein, in der die Regierung überhaupt auf keinem Parteistandpunkt steht und im Wege des Paktierens mit der Mehrheitspartei in vorzüglichster Weise dessen Wünsche erfüllt, dabei aber die Verantwortung nicht der Mehrheitspartei zuschiebt, wie bei parlamentarischer Regierung, sondern selbst trägt und für die Krone das Recht der freien Ministerernennung in Anspruch nimmt. Dies ist aber durchaus nicht absonderlich, sondern aus der Unmöglichkeit hergeleitet, gleichzeitig die Verfassung zu beobachten und gegen eine Parlamentsmehrheit zu regieren. Gegen eine Parlamentsmehrheit regieren ist nur denkbar als ein Regieren ohne Parlament, und dies ist Verletzung der Verfassung. Das Wort für einen solchen Zustand ist Konflikt, der immer etwas außerordentliches ist, das der Ordnung wieder das Feld räumen muß, mag diese das Geschehene als durch die Verhältnisse gerechtfertigt anerkennen oder nicht. Diese singuläre und außerordentliche Natur des Konfliktes, wie ihn z. B. Preußens und Dänemarks Geschichte aufweist, hat natürlich zur Folge, daß er als Präzedenz-

[1]) May S. 422. Wenn es auch durchaus keine rechtliche Verpflichtung des Königs gibt, die Minister der Mehrheitspartei zu entnehmen, so geschieht dies eben doch aus dem Grunde, weil für die Beschlüsse der Mehrheit nun auch die verantwortliche Stelle geschaffen werden soll.

fall keinen Anspruch auf rechtliche Bedeutung hat, daß diese vielmehr nur äußerlich friedlichen Geschehnissen zukommen kann.

In Bayern ist es trotz schwerer politischer Differenzen zwischen Regierung und Parlament namentlich in den Jahren vor und nach 1848 zu keinem derartigen Konflikt gekommen; das äußerste Mittel blieb die Auflösung des Parlaments; wenn aber die Wähler wieder dieselbe Mehrheit schickten, so gab die Regierung nach. Sie entnimmt ihre Minister dem Beamtentum und nicht den Parteiführern, ohne dabei aber eine selbständige Regierungspolitik durchzuführen; dieses schwankende Charakterbild weist die Erscheinung auf, daß ein Ministerium einerseits Niederlagen überlebte, andrerseits sich wiederholt zur Erfüllung von Forderungen der Kammermehrheit herbeiließ, die seinen eigenen ursprünglichen Zielen nicht entsprachen.

Eine Würdigung des bayerischen Parlamentsgebrauches ist nur dann voll zutreffend, wenn man von vornherein die Gestaltung des Zweikammersystems gebührend in Betracht zieht. Dasselbe ist auf dem Prinzip der vollen Ebenbürtigkeit der beiden Kammern aufgebaut. Der Parlamentswille ist von rechtlicher Bedeutung nur in der Form des Gesamtbeschlusses; darin liegt eine wichtige Stütze der Regierung für ein Bestreben, sich nicht ausschließlich dem Willen der Mehrheitspartei der durch Volkswahlen gebildeten Abgeordnetenkammer unterwerfen zu lassen, allerdings nur insofern, als diese positiv anordnend vorgeht. Wir werden sehen, daß die Reichsratskammer wiederholt den Regierungsstandpunkt gegen die Abgeordnetenkammer vertreten hat. Soweit aber eine Kammer eine Regierungsforderung ablehnt, ist jenes Korrektiv durch das Votum der andern Kammer wirkungslos, dies zeigt sich vor allem bei den Geldbewilligungen. Aber auch hier haben beide Kammern durchaus gleiche Rechte; das einzige Vorrecht der Abgeordnetenkammer ist, daß ihr die Geldforderungen zuerst vorgelegt werden müssen; während aber z. B. in Preußen das Herrenhaus das Budgetgesetz nur im ganzen annehmen oder ablehnen darf, in England das Haus der

Lords an den von den Gemeinen gebilligten Geldbewilligungsbills keine materiellen Änderungen vornehmen kann, das Geldbewilligungsrecht also ausschließlich dem Hause der Gemeinen zukommt,[1]) besteht hierin in Bayern zwischen beiden Kammern vollkommene Rechtsgleichheit.

So klar das Verhältnis der beiden Kammern zu einander ist und wenig Gelegenheit zu Differenzen und besonderen Verständigungen gab, so viel umstritten ist von Wissenschaft und Praxis Art und Umfang des Geldbewilligungsrechtes und der damit zusammenhängenden Rechte, das Verhältnis des gesamten Landtags zur Krone. Im Kernpunkt drehte sich der Streit um die durch die Unklarheit des Textes der Verf.-Urk. hervorgerufene Auslegung: Hat der Landtag ein bloßes Steuerbewilligungs- und bloßes Budgetprüfungsrecht oder das volle Budgetbewilligungsrecht?

In dieser Frage war das Bestreben der bayerischen Volksvertretung, nachdem sie in der ersten Zeit nach Erlaß der Verfassungsurkunde eigentlich nur theoretisch behandelt worden, auf dem Landtage des Jahres 1840[2]) doch schon bei der Forderung eines allgemeinen Ausgaben- und Einnahmenbewilligungsrechtes angekommen, auf Grund dessen die Resultate

---

[1]) vgl. May S. 459. Als Korrektiv dieser Übermacht der 2. Kammer dient in England jedoch vor allem die Vorschrift, daß jedes Geldvotum von der Krone vorher befürwortet sein muß, dann, daß ein im Hause gestellter Antrag auf Bewilligung von Geldern nicht sofort, sondern erst an einem zu bestimmenden Tage und zwar zunächst im Ausschuß beraten werden soll. (Vgl. May S. 466 f.) — Immerhin ist den Lords ein — allerdings sehr wenig wertvolles — Amendementsrecht zugebilligt, nämlich für Bills, die nicht ausschließlich Geldbewilligung und Besteuerung betreffen, in solchen Grenzen, daß die Absicht der Gemeinen hinsichtlich jener Gegenstände nicht geändert wird, ferner für Amendements, welche über die Berichtigung von Irrtümern und redaktionelle Änderungen nicht hinausgehen. May 459, 462.

[2]) Bezügl. der Geschichte von 1818—1843 vergl. Seydel Bd. II S. 539 ff.

der zwischen Regierung und Volksvertretung vereinbarten Summen die Natur von für die Finanzperiode festgestellten Größen erlangten, während die Regierung auf einem Standpunkte beharrte, der dem Landtage jeden entscheidenden Einfluß auf das Budget mit Ausnahme des Willigungsrechtes zur Steuervorlage absprach. In den Landtagsabschieden vom 29. Dezember 1831 und 17. November 1337 legte sie gegen die Inanspruchnahme des Rechtes der Decharge-Erteilung und Verweigerung für die Finanzverwaltung, des Rechtes, an den Budgetpositionen Veränderungen vorzunehmen, die Verwendungszwecke der Erübrigungen bindend festzulegen, die entsprechenden Verwahrungen und Erklärungen nieder. Daraufhin erließ sie das Finanzgesetz mit Budgetbeilage ohne Rücksicht auf die Landtagsbeschlüsse, sie nahm Ausgaben vor, die im Budget nicht vorgesehen waren, durch die Verwendung von Erübrigungen wurde die Überschreitung der bewilligten Kredite für die Kunstbauten König Ludwigs I. gedeckt. Seinen entschiedensten Ausdruck erlangte der Regierungsstandpunkt in der Rede des Ministers von Abel in der Kammersitzung vom 9. April 1840, in welcher den Landtagsbeschlüssen, soweit sie nicht die Steuerbewilligung zum Inhalte haben, jegliche bindende Wirkung abgesprochen wurde. Nun war der Bogen aber doch zu straff gespannt worden und im Jahre 1843 machte die Regierung, um den sonst notwendigen Konflikt zu vermeiden, dem Standpunkte des Landtags wesentliche Zugeständnisse durch Vorlage eines Nachtrags zum Budget, in welchem gerade die Verwendung von Erübrigungen beschlossen werden sollte; es gelangte ferner an den Landtag ein Schreiben des Gesamtministeriums, in welchem anerkannt wurde, daß die Nichteinstellung einer auf Staatsfonds ausgeführten Festungsbauausgabe in das Budget im Gegensatze zu den verfassungsmäßigen Bestimmungen stehe. Und nunmehr wurde die Regierung von den Kammern um Präzisierung ihrer Budgetrechtsgrundsätze angegangen; die Kammern sahen die Regierung ihren Anschauungen nähergerückt und in der Reichsratskammer wurde nun eine Denkschrift ausgearbeitet,

welche die „Grundlagen des Budgetrechts in Erläuterung der Verfassungsurkunde" enthielt. Sie wurde dem Gesamtministerium übermittelt und vom König inhaltlich wie nach ihrer Tendenz — er nannte es Verfassungsverständnis — gebilligt. Auch in der Abgeordnetenkammer wurden ihre Gedanken für richtig erkannt, wenn auch formell keine Beschlußfassung darüber erfolgte.

Damit hatten alle jene Reden und Taten in dem mehrjährigen Streite einen Abschluß gefunden; es ist der einschneidendste und bedeutungsvollste Präzedenzfall in der Geschichte der Handhabung des bayerischen Budgetrechts. Das Verfassungsverständnis wurde nicht Gesetz im formellen Sinne; aber der Wille der beiden Machtfaktoren, der sich darin bekundete, war darauf gerichtet, der Zukunft damit eine sichere Richtschnur gegeben zu haben; die hohe politische Bedeutung — wie Seydel[1]) sagt, und, wie wir hinzufügen — der rechtliche Wert des Verfassungsverständnisses liegt in dem Ausdruck der übereinstimmenden Rechtsüberzeugung von Staatsregierung und Landtag. Es ist der Markstein, bei dem die Betrachtung der für die Gegenwart wichtigen Geschichte der Budgetrechtshandhabung zu beginnen hat.

War damit auch eine Beseitigung des Kampfes beabsichtigt gewesen, so waren damit doch nicht die Reibflächen selbst beseitigt, an denen sich die Macht-Interessen von Regierung und Landtag treffen. Der Wechsel der Personen und der Machtverhältnisse, die für die Art der Übung des Budgetrechtes so sehr maßgebend sind, endlich der begreifliche Einfluß der Betrachtung anderer Staaten, in denen zum Teil neue Verfassungen von vorneherein mit Rücksicht auf die derzeitige politische Anschauung gegeben wurden, erklären es als eine natürliche Erscheinung, daß man bei den Ergebnissen des Verfassungsverständnisses nicht stehen blieb. Teils löst es nicht alle Fragen, teils ist es selbst wieder auslegungsbedürftig, teils wollte man sich später zu seinen Sätzen nicht mehr be-

[1]) Seydel Festgabe S. 13.

kennen. Das parlamentarische Leben befindet sich in einem steten Flusse; es ist noch zu jung, als daß man in allem der Vergangenheit Gebilde und Geschehnisse zum Beweis nehmen könnte; es ist aber auch seine Natur, daß es veraltetes vernichtet und sich mit zeitgenössischem Geiste erfüllt. Und so wurde an den Sätzen des Verfassungsverständnisses, wenn man auch im wesentlichen darauf weiter baute, manches ergänzt und geändert.

In unserer Darstellung, mit der wir vor allem der Praxis der Gegenwart dienen wollen, haben wir in erster Linie das Material der jüngsten Zeit benützt, jedoch auch weiter zurückliegendes herangezogen, wo es galt bei Dürftigkeit der jüngeren Quellen Lücken auszufüllen oder einen auffälligen Wechsel der Rechtsüberzeugung und der Praxis hervorzuheben.

B. Die Ausgabenfestsetzung.

§ 2.

1. Steuerbewilligungsrecht — Steuerbewilligungspflicht.

I. Die bayerische Verfassung gewährt den beiden Kammern in Tit. VII § 5 und § 3 das Recht der Steuerbewilligung auf eine 2jährige Finanzperiode und garantiert dasselbe außerdem noch durch Tit. VII § 2, wonach kein Gesetz, das das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft, ohne der Stände Zustimmung erlassen werden kann.

Mag das Recht des Landtags zur Budgetvorlage ein Prüfungs- oder ein Zustimmungsrecht sein, das eine ist sicher, daß die Verfassung eine Grenze des Steuerverweigerungsrechtes, das aus obigen Bestimmungen folgt, unmittelbar nicht gezogen hat.

Und andernteils belehrt uns ein Blick auf das bayerische Budget selbst, daß die Einnahmen aus jenen periodisch zu bewilligenden Steuern so bedeutend sind, daß ein Ausfall derselben bei eintretender Steuerverweigerung die Finanzwirtschaft des Staates äußerst in Frage stellt; und dazu kommt noch die Erfahrung, welche ungeheuren Summen ein moderner Staat benötigt, um allein seine Verpflichtungen gegen seine Gläubiger aus Anleihen, gegen seine Angestellten, vor allem die Armee, zu erfüllen, und andernteils, welch' ein empfindliches Ding der Staatskredit, welch' gefährliche Macht ein ohne Sold bleibendes Beamtentum und Heer sind.

Diese Frage von allgemeinster Bedeutung ist nicht in abstracto zu lösen, da es ganz auf den Standpunkt des Beantworters ankommt, der entweder monarchische oder parlamentarische Machtbestrebungen durchzusetzen sucht. Sie muß vielmehr aus dem Verfassungsrechte des einzelnen Staates beantwortet werden im Wege einer streng logischen juristischen Auslegung, die sich freihält von einem Argumentieren mit dem, was vielleicht sein sollte.

In den für die Beantwortung maßgebenden Punkten sehen wir eine dreifache Verschiedenheit der Verfassungen:

1. Anknüpfend an das Recht der alten deutschen Landstände ist das Steuerbewilligungsrecht den Landesvertretungen völlig überlassen, wenn auch nicht hinsichtlich aller Steuern, so doch für bestimmte Steuern in der Weise, daß sie jährlich oder periodisch nur kraft eines neuen mit Zustimmung der Stände erlassenen Gesetzes erhoben werden können. Das Zustandekommen der Vereinbarung über ein Budget ist davon unabhängig und nicht rechtliche Notwendigkeit für die Verwaltung von Ausgaben und Einnahmen. Typus: Bayerische Verfassung. Bezüglich des zweiten Satzes läßt sich das Gegenteil nicht aus der bayerischen Verf.-Urk. ableiten, vielmehr ergibt sich derselbe positiv aus dem § 4 des Verf.-Verst., der die Verwaltung bei nicht vereinbartem Budget, aber erfolgter Steuerbewilligung vorsieht. Auch von den Staatsrechtslehrern sind die meisten wenigstens soweit einig, als eine Budgetvorlage nur bei der Forderung direkter Steuern verlangt wird.

2. Neben der Notwendigkeit der periodisch zu erneuernden Ermächtigung zur Erhebung der Steuern knüpft die Verfassung das Recht zu einer finanziellen Tätigkeit der Regierung auf das ebenfalls jährlich zu erlassende Budget g e s e t z. Typus ist die belgische Verfassung Art. 111 und 115.

3. Die Befugnis der Verwaltung zu der Befriedigung der Staatsbedürfnisse ist ebenfalls von dem jährlichen Zustandekommen eines Etatgesetzes abhängig; allein die Erhebung der Staatseinnahmen insbesondere der Steuern ist nicht an eine periodische Bewilligung geknüpft, vielmehr werden die bestehenden Steuern forterhoben, bis sie durch ein Gesetz geändert werden. Dies die Vorschriften der preußischen Verfassung Art. 99 und 109.[1])

In den Fällen 1 und 2 ist das Steuerbewilligungsrecht durch direkten Verfassungssatz hinsichtlich der betreffenden Steuern nicht beschränkt. Die Stände können danach auch alle diese Steuern verweigern. Da letztere einen sehr bedeutenden Teil der Staatseinnahmen betragen,

---

[1]) Im Gegensatz zu S e i d l e r (Seite 228) sind wir unbedingt der Ansicht, daß die Verwaltung der Einnahmen des preußischen Staates vollkommen der Regierung freigegeben ist, und nicht des Zustandekommens des Budgetgesetzes bedarf, denn sonst hätte jener Art. 109 gar keinen Sinn, er widerspräche dem Art. 99. Niemand kann die Regierung zwingen, ihre Domänen ertragsfähig zu verwalten, und z. B. für die Benützung der Eisenbahnen Gebühren zu erheben. Wohl aber könnte jeder sich der Abforderung der Steuern ohne deren gesetzliche Grundlage widersetzen, wenn nicht die Garantie des Art. 109 der Regierung beisprange. In Bayern dagegen würde jedermann beim Mangel eines Finanzgesetzes vor dem Richter mit Erfolg die Steuerzahlung verweigern.

kann die Regierung mangels derselben ihre zweifellos öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllen. Nach belgischem Recht kann die Regierung ohne Budgetgesetz überhaupt nicht tätig werden außer im Wege des Verfassungsbruchs. Nach bayerischem Recht müßte sie, um ihren Verpflichtungen zu genügen, Steuern erheben ohne die gesetzliche Grundlage, das ist ebenfalls Verfassungsbruch. Nach preußischem Recht hätte wohl die Regierung auf legalem Wege die Mittel, um auch ohne Landtagswilligung sich bewegen zu können, allein auch hier wäre die Verausgabung ohne Etatsgesetz Verfassungsbruch. Die Kalamität ungesetzlicher Handlungen und damit die Begründung einer politischen, eventuell auch zivilen Verantwortlichkeit ist in allen Fällen gegeben, die weiteren Folgen in Bayern und Belgien noch schwerer, da der Landtag vermöge seines periodisch zu betätigenden Steuerbewilligungsrechtes durch Einsetzung unrechtmäßig verausgabter Summen in die Einnahmen des nächsten Budgets neuerdings mit Steuern zurückhalten könnte. Dieses jährliche Steuerbewilligungsrecht erlaubt es dem Landtag, sich in allen Teilen der Ausgaben- und Einnahmenverwaltung durch Kürzung der Steuersummen maßgebend zu zeigen und seine Kontrolle bis zur finanziellen Verantwortlichmachung der Minister zu steigern.

Beide Verfassungsbestimmungen, das jährliche Steuerbewilligungsrecht und die Notwendigkeit des Budgetgesetzes, sind für eine Regierung, die nicht der Parlamentsmehrheit entnommen und von dieser bestimmt wird, die ständige Gefahr des Konfliktes. Dänemark sah sie verwirklicht im Jahre 1887, Preußen in den Jahren 1863–1866, in denen die Regierung ohne Budgetgesetz, lediglich gestützt auf das Votum des Herrenhauses waltete. Welche peinliche Lage ein derartiger verfassungswidriger Zustand erzeugt, ließe sich kaum erdenken, wenn einmal der tatsächliche Erfolg der Regierungshandlungen nicht den Beweis für „die absolute Notwendigkeit in der Existenzfrage des Staates“ [1]) und damit die Rechtfertigung der Verfassungsverletzung erbrächte.

Bei Staatsmännern und Gelehrten hat daher die Einsicht, wohin jene, nun nicht mehr zu beseitigenden weittragenden Zugeständnisse an die Volksvertretungen bei Festhaltung eines vom Parlament unabhängigen Regierungssystems führen, insbesondere der Gedanke, daß die Erfüllung der zweifellosen finanziellen Verpflichtungen des Staates rechtlich (Budgetgesetz) oder tatsächlich (periodische Steuerbewilligung) von dem guten Willen des Parlamentes abhängen soll, zur Befassung mit dieser Frage geführt. Indes nicht überall trat dieses Bedürfnis hervor: In den Vereinigten Staaten von Nordamerika z. B. blieb 1877 der Etat des Heeres, dessen Organisation durch Gesetz feststeht, ohne Bedenken mehrere

[1]) Worte des Königs in der Indemnitätserholung nach dem Kriege von 1866. Leroy-Beaulieu II 18.

Monate lang unbewilligt und das Heer unbesoldet; die Bewilligung des Staatsbedarfs, die dort nicht in einem Budget, sondern in einer Reihe von einzelnen Gesetzen geschieht, die in den Kongreßkomités und nicht vom Minister vorbereitet werden, hinsichtlich ihres Zustandekommens an keinen Termin gebunden sind, ist dem Kongreß auch jetzt noch immer ohne Widerspruch preisgegeben.[1])

In der Behandlung der Frage einer Einschränkung des Bewilligungsrechtes sind zwei Richtungen zu erkennen, die eine, die eine Reform der Verfassungsbestimmungen anstrebt, die andere, die mit juristischer Beweisführung aus den bestehenden Verfassungen ein Recht aufzustellen sucht, das jener Forderung entspricht.

Leroy-Beaulieu, der die Notwendigkeit eines Steuerverweigerungsrechtes als Verteidigungsmittel des Parlaments[2]) nicht verkennt, fordert, daß die Verfassungen eine Bestimmung träfen, um die Desorganisation der wichtigsten Staatseinrichtungen zu verhindern: es sollten der Dienst der Staatsschuld, des Heeres, der Marine, des Richteramtes nur durch gemeinsamen Beschluß der zwei Häuser verweigert werden können.[3])

England hat diese Forderung durch die ständige Verweisung der Ausgaben für die Staatsschuld, die Zivilliste, und die Richterämter auf den konsolidierten Fonds erfüllt.

Dasselbe bezweckt auch Lorenz von Stein;[4]) er bezieht sich vor allem auf die gefährlichen Folgen der Notwendigkeit des Budgetgesetzes, der ein logischer Gedankengang widerspräche: eine Budgetverweigerung könne nicht die Voraussetzungen zerstören, auf denen der Staatshaushalt ruhe, könne nicht bedeuten, daß die bestehenden Einnahmegesetze nicht mehr weiter gelten, entstandene Verpflichtungen beseitigt werden sollen, die Budgetverweigerung entbinde nicht von der Steuerpflicht; dies alles könne nur durch besondere Änderungsgesetze geschehen. Andererseits ist es ihm notwendig, Vertrauen oder Mißtrauen gegen die Spitzen der Staatsverwaltung zum Ausdruck bringen und dadurch einen indirekten, aber sehr wirksamen Einfluß auf die Verwaltung ausüben zu können. Fasse man nun alle durch die Einnahmegesetze dem Staate rechtlich zustehenden Einnahmen und alle ihm rechtlich obliegenden Ausgaben, gegenseitig bilanziert, unter dem Begriffe „Staatsbudget" zusammen, und nenne alle durch selbständige Anträge der Regierung und

[1]) Der Präsident hat nur ein beschränktes Veto; einen abermaligen mit Zweidrittel-Mehrheit gefaßten Beschluß des Kongresses muß er vollziehen. Sein Veto ist nur eine Ablehnung en bloc, mit Ausnahme der Beschlüsse über die Staaten New-York und Pennsylvanien.

[2]) Als Angriffsmittel stellt er es dem Staatsstreich gleich. Leroy-Beaulieu II, S. 88.

[3]) a. a. O. S. 75.

[4]) Stein I 293 ff.

Bewilligung erst zu gesetzlicher Gültigkeit gelangenden Einnahmen und Ausgaben „Regierungsbudget", lege ersteres auf die Dauer fest und entziehe es der jährlichen Vorlage, während letzteres unter der jährlichen Bewilligung verbliebe, so würde es durch die immer noch sehr empfindliche Beschränkung der Verweigerung auf das Regierungsbudget gelingen, das Mißtrauen auszudrücken, ohne den Staatshaushalt selbst in Frage zu stellen.

Steins Gedanken werden auch von Seidler[1]) als wünschenswerte künftige Arbeiten angesehen, doch gehört er der zweiten Richtung an, indem er den Widerspruch auch ohne Reform durch juristische Ausführungen zu lösen sucht.

Zu einer lediglich negativen Ansicht gelangt Zorn[2]) bei Betrachtung des Budgetgesetzes preußischer Art; dieses allein gebe der Regierung die Ermächtigung zur Einnahmen- und Ausgabenverwaltung; seine Ablehnung sei unbeschränkt zulässig, und die Folge davon, daß dann alle Einnahmegesetze und alle Ausgabeverpflichtungen des Staates nicht mehr existieren, der Staat ausgehungert werde. Das sei nur Wirkung der Notwendigkeit des Budgetgesetzes; seine positiven Vorschläge beschränken sich auf eine Verherrlichung des bayerischen Systems; weil dieses kein Budgetgesetz kenne, würden alle jene verhängnisvollen Folgen abgeschnitten; (indes damit hätte er nur Recht, wenn der bayerische Staat der direkten Steuern zur Erfüllung seiner Verpflichtungen auch entbehren könnte, und er übersieht, daß es andernfalls ganz gleichgültig ist, ob der Verfassungsbruch dort durch Regieren ohne Budgetgesetz, hier durch Erhebung der direkten Steuern ohne vorgängige Bewilligung begangen wird.)

Den Übergang zur zweiten Richtung bildet Bluntschli;[3]) er findet die Lösung, wenn keine äußerliche Beschränkung (also wohl durch Verfassungsgesetz selbst!) eingeführt sei, darin, daß die Ablehnung nur aus Gründen der Staatsökonomie, nicht einer Vertrauens- oder Mißtrauenspolitik zulässig sei. Diese Regel ist aber, wie die nun folgenden Meinungen, kein Rechtssatz, sondern eine bloße Mahnung an das Gewissen

Die Versuche, den Widerspruch zwischen dem Verfassungswortlaut und seiner unmittelbaren Folgerung, dem Budgetverweigerungsrecht, einerseits, der staatswirtschaftlichen Forderung einer ungehinderten Führung des Staatshaushalts andererseits, durch juristische Beweisführung aus den Verfassungsbestimmungen selbst zu lösen, entwickelten sich zunächst für die Verfassungen mit dem Budgetgesetz.[4])

---

[1]) Seidler, 243.

[2]) Zorn, Annalen 1889, S. 344—378.

[3]) Bluntschli 313.

[4]) Die verschiedenen Budgetrechtstheorien siehe bei Seidler Seite 211; die von uns in vielen Stücken nicht zu teilende Kritik derselben kann indes hier nicht einer weiteren Kritik unterzogen werden.

Die eingehendsten und typischsten Ausführungen bietet hier Laband. Er gibt dem Etatgesetz nicht die Natur eines materiellen Gesetzes, einer Aufstellung von Rechtsregeln, des Ausdruckes von Willenserklärungen, welche erst die Ermächtigung zur Ausführung des dort beschriebenen geben, sondern setzt rechtliche Verpflichtungen schon voraus, deren finanzielle Resultate in Gesetzesform zusammengestellt seien. Eine wirkliche Bewilligung gewähre das Etatgesetz nur hinsichtlich der „willkürlichen" Ausgaben, nicht aber hinsichtlich der staatsrechtlich „notwendigen" Ausgaben, d. h. der zur Erfüllung rechtlicher finanzieller Verpflichtungen des Staats nötigen. Und hier stellt er nun den wichtigen Satz auf, daß das Parlament diese Ausgaben bewilligen müsse. Weiterhin gelangt er dann zu der Folgerung, daß auch in den Staaten mit verfassungsmäßigem Budgetgesetz die Regierung ohne solches möglich d. h. kein Verfassungsbruch sei, sie müsse sich aber lediglich auf die Betätigung der notwendigen Ausgaben beschränken.

Jene Lehre des Laband'schen Typus hat auch für das Gebiet eines periodischen Steuerbewilligungsrechtes ohne die Notwendigkeit eines Budgetgesetzes die größte Bedeutung gewonnen. Galt es auch hier nicht die Verwaltung ohne vereinbartes Budget als nicht verfassungsverletzend hinzustellen, so entnahm man doch die Lehre von der Bewilligungspflicht des Parlaments hinsichtlich der notwendigen Ausgaben, um damit das z. B. durch die bayerische Verfassung gewährte periodische Steuerbewilligungsrecht einzuschränken; soweit zur Deckung der „notwendigen" Ausgaben andere Mittel nicht ausreichten, müßten eben auch Steuern bewilligt werden. Das ist vor allem auch die Theorie Seydels für das bayerische Staatsrecht, und sie wurde allzeit von der bayerischen Regierung, wie wir sehen werden, im allgemeinen unter Anerkennung der Kammern vertreten.

Die Lehre ist bei dem gegenwärtigen Stand unserer Verfassungsgesetzgebung wohl die bestechendste. Allein sie fordert, abgesehen davon, daß sie eben mit dem Wortlaut der Verfassung nicht zu vereinigen ist, ein großes Bedenken gegen ihre Grundlage, die „Bewilligungspflicht," heraus.

Wo unsere Rechtsordnung in Einschränkung des Rechtes der freien Willensbetätigung eine Rechtspflicht aufstellt, da hat sie auch die Maßregeln geschaffen, um die Erfüllung derselben durchzusetzen oder wenigstens bei Strafe zu gebieten. Wo aber gewährt ein Verfassungsrecht ein Mittel, um ein Parlament zur Erfüllung einer Bewilligungspflicht zu zwingen, wo spricht es widrigenfalls eine Strafe aus? Die Auflösung des Parlaments entspricht keinem von beiden; als Strafe träfe sie ja auch die nicht schuldigen, und als Zwangsmittel ist sie immer nur ein Versuch, dessen Gelingen nicht von dem Willen der sie verfügenden Autorität, sondern wesentlich anderen Faktoren abhängt. Und wenn der bayerische Abgeordnete im Anschluß an den Staatsbürgereid schwört

„des Landes allgemeines Wohl und Beste nach seiner inneren Überzeugung zu beraten" (Verf.-Urk. Tit. VII § 25), so kennt weder unser Strafrecht eine Strafe auf Verletzung dieses Eides, noch kann man die persönliche Überzeugung zur Übereinstimmung mit einer offiziellen zwingen.

Der Rechtspflicht der Regierung, einen Etat vorzulegen und die notwendigen Ausgaben in denselben aufzunehmen, dieser Pflicht, die auf Grund der Beamtengesetze und der Ministerverantwortlichkeitsgesetze auch die Beobachtungsgarantie erhielt, steht keine gleichartige auf Seite des Parlaments gegenüber. Die Bewilligungspflicht Labands ist nichts als ein Wunsch und die Behauptung ihres rechtlichen Bestandes ein nur auf die Autorität der Gelehrten gegründetes Überredungsmittel.[1]) Welchen praktischen Wert kann sie haben, wenn sie an der einfachen straflosen Weigerung sofort scheitert?

Und wenn man zu ihrer Erhärtung und Rettung ein konstitutionelles Prinzip ins Feld führt, so muß man dagegen sagen, daß Prinzipien eben rechtliche Geltung nur haben, soweit sie in der Rechtssatzung niedergelegt sind, daß es eine konstitutionelle Staatsidee nur insofern gibt, als es sich um ganz breite Grundlagen der Verfassungsbildung, nämlich die Teilnahme des Volkes durch Vertreter an der Gesetzgebung und der Führung des Staatshaushaltes handelt, während gerade die Abgrenzung der Befugnisse des Königs und der Volksvertretung im einzelnen in den konstitutionellen Verfassungsstaaten wesentlich verschieden ist.[2])

Gerade ein Staat, der in seiner Verfassung von einer Pflicht zur Deckung des Staatsbedarfs spricht, Sachsen (§ 97 Verf.), hat in Erkenntnis der Undurchführbarkeit eines solchen Bewilligungszwangs, die Garantien geschaffen, um die Finanzverwaltung auch bei einer Steuerverweigerung in gesetzlicher Weise wirtschaften zu lassen: Findet der König die zum Budget gefaßten Anträge der Stände unannehmbar und be-

---

[1]) Ein Zerrbild ist aber Seidlers konstitutionelle Auffassung, eine Volksvertretung könne ein Budget zum Ausdruck ihres Mißtrauens zurückhalten, müsse aber, wenn der Monarch seine Minister gleichwohl nicht entlasse, den Etat doch rechtzeitig genehmigen. (Seidler, 231, 232.)

[2]) Der Begriff eines beschränkten Steuerbewilligungsrechtes ist übrigens historisch begründet. Das Steuerbewilligungsrecht der Stände wurde wiederholt durch Reichsgesetze in eine Steuerbewilligungspflicht für gewisse Zwecke, insbesondere militärische, verwandelt; so durch die Reichsabschiede von Augsburg 1530, Nürnberg 1543, den jüngsten Reichsabschied von 1654, die kaiserlichen Kommissionsdekrete vom 12. Januar 1671 und 19. Juni 1670.

Für die Landesherrn bedeutete dies damals eine wesentliche prinzipielle Einschränkung der ständischen Rechte und damit eine Stärkung ihrer eigenen Prärogative. Deshalb forderten sie auch im Jahre 1670 den Erlaß eines Reichsgesetzes, welches die gehorsame und unweigerliche Abgabenpflicht der Untertanen für alle in demselben genannten Zwecke — d. h. wohl überhaupt alle möglichen Zwecke — aussprechen sollte. Das Ansuchen wurde aber vom Kaiser rundweg abgelehnt.

(Vgl. Seydel I 16.)

harren letztere wiederholt darauf, so hat er die gesetzliche Befugnis die zur Deckung des „notwendigen" Staatsbedarfs erforderlichen Steuern selbst auszuschreiben und dabei eventuell auch die bisherigen Steuern zu erhöhen (§§ 96, 104 sächs. Verf.). Außerdem gilt eine Steuerverweigerung nur dann als vorliegend, wenn die Bewilligung in einer der beiden Kammern mit Zweidrittel-Mehrheit abgelehnt worden (§§ 92, 131 sächs. Verf.).

Es mag hier erwähnt werden, daß das Budgetrecht der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper in Bayern in weitestem Maße durch die Pflicht zur Bewilligung von Mitteln für bestimmte — gesetzliche — Zwecke beschränkt ist, und daß dieser Satz in den betreffenden, weit zurückgehenden Gesetzen auch seinen bestimmtesten Ausdruck gefunden hat —. allerdings aus einem mit der rechtlichen Stellung des Landtags nicht in Vergleich zu setzenden Gesichtspunkte, nämlich dem Grundsatze der Staatskuratel über die Gemeindekörper (vgl. Seydel II 688 ff., 702 ff., 708 ff.), die eben ermöglicht, bei Vernachlässigung dieser Pflicht die Umlagen selbstständig anzuordnen.

Wir können daher einen allgemeinen staatsrechtlichen Satz von der Bewilligungspflicht in Bezug auf die notwendigen Staatsausgaben nicht anerkennen.

II. Begreiflicherweise mußte auch die Praxis des bayerischen Landtags zu diesen Fragen Stellung nehmen.

Im Jahre 1851 ereignete sich der Fall, daß das Gesetz betreffend die provisorische Erhebung der Steuern für die Jahre 1851 und 1852[1]) zwar mit 85 gegen 25 Stimmen angenommen wurde, aber eben diese 25 Stimmen, in denen sich eine ganze Partei, die liberale, verkörperte, der Regierung die Steuern zu verweigern suchten. Nun hat jedoch dieser Fall nicht die präzedente Bedeutung, wie künftige. Man erkannte wohl, daß in der Ablehnung des Gesetzes eine Steuerverweigerung liege, allein der Wille jener ablehnenden Abgeordneten war nicht, dem Staate die direkten Steuern zu entziehen;[2])

[1]) A. 1851 St. B. II S. 26—47.

[2]) Es ist dies um so bemerkenswerter als die Minorität, nachdem sie im letzten am 10. Juni 1849 aufgelösten Landtage die Mehrheit gehabt, aber bei der Neuwahl infolge der eingetretenen politischen Ereignisse, der Vernichtung der Hoffnungen auf eine deutsche Einheit, gänzlich unterlegen war, sich dem durchaus feindlichen Ministerium von der Pfordten gegenüber befand; und als sich später auch die Mehrheit dem Ministerium gegenüber stellte, wurden Budgetabstriche nur aus sach-

es war vielmehr mit dem Steuererhebungsgesetz die Bestimmung über Verlängerung des durch vorhergegangenen Landtagsbeschluß aufgehobenen Lotto verbunden; und gegen letzteres richtete sich die Haltung jener Partei, die zunächst die Trennung der beiden Dinge beantragt hatte und, nachdem sie damit nicht durchgedrungen war, gegen den ganzen Gesetzesentwurf stimmen zu müssen glaubte, um ihrer Abneigung gegen das Lotto Ausdruck zu geben. Es kam zu keiner eigentlichen Debatte über die rechtliche Frage der Steuerverweigerung, sondern nur über die mißlichen ökonomischen Folgen derselben; allerdings ist die Haltung des Ministerpräsidenten von der Pfordten eine unsichere gewesen, aus der man nicht recht erkennt, ob er der Volksvertretung ein Steuerverweigerungsrecht zubilligte oder nicht. Mit Rücksicht auf diese verschwommene Behandlung der rechtlichen Seite der Frage und der Hervorkehrung parteipolitischer Interessen möchten wir dem Falle nicht eine präzedente Bedeutung dahin beimessen, als habe man allgemein ein Recht der Steuerverweigerung anerkannt, so daß die Regierung sich in einer bedeutsamen Weise dem Landtage preis-

---

lichen Gründen vorgenommen (am Militäretat 1854), nicht aber das später so beliebte Mittel der Steuerverweigerung für die Ministerien angewandt; ja, als von der Pfordten 1853 äußerte, er erblicke in jeder Bewilligung ohne Rücksicht auf deren Höhe ein Vertrauensvotum, erklärte ein Teil der Mehrheit, daß dies durchaus nicht der Fall sei.

Aber doch dämmerte damals schon der Gedanke, den Parteieinfluß des Parlaments auf die Färbung des Ministeriums nicht so sehr bei allgemeinen Gesetzesvorlagen, als bei der Budgetberatung und der Steuerbewilligung in die Wagschale zu werfen; manche von den in den 60er Jahren rasch nacheinander aufgelösten Landtagen waren in Gefahr, zu keiner Budgetberatung zu kommen, und daher wurde das Streben nach kürzeren Finanzperioden immer lauter; allein die darauf abzielenden Anträge der II. Kammer von 1861 und 1863 wurden von der Reichsratskammer immer abgelehnt, die, den Regierungsstandpunkt vertretend, die Gefährlichkeit dieses Schrittes für ein stark monarchisches Regierungssystem annahm.

(Vgl. Hauff, Maximilian II. 1864 S. 117 ff.)

So ermöglichten die endlich im Jahre 1868 eingeführten zweijährigen Finanzperioden eine Anwendung der parlamentaristischen Ideen.

gegeben hätte. Eine größere Tragweite wurde ihm auch in der Praxis[1]) nicht beigemessen.

Bei Abstimmung über das definitive Finanzgesetz für 1851/1856[2]) wiederholte sich der Vorgang, indem sich 37 Stimmen gegen das ganze Finanzgesetz und Budget erklärten, aber in der Minderheit blieben.

Zum erstenmal in ausgiebiger Weise kam es im Jahre 1882 zum Zusammenstoß von Volksvertretung und Regierung.[3]) Damit beginnt eine Periode der Versuche des Ministerstürzens im Wege der Steuerverweigerung. In jenem Jahre 1882 gab der Abg. Frh. v. Hafenbrädl (Zentr.)[4]) namens einer Anzahl von Abgeordneten seiner Partei gelegentlich der Beratung des provisorischen Steuererhebungsgesetzes eine Erklärung ab, welche u. a. folgende Sätze enthielt: „Die Verfassung gewährleistet der Volks- und Landesvertretung das Recht der Steuerbewilligung und folglich auch der Steuerverweigerung. Ich und meine politischen Freunde erachten dieses Recht als das Palladium unserer konstitutionellen Verfassung. Indem nun heute die Unterzeichneten dem vorliegenden Gesetzentwurfe ihre Zustimmung nicht mehr zu geben vermögen, so erhofften sie sich keine andere Wirkung und keinen anderen Erfolg, als daß wenigstens ihr verfassungsmäßiges Recht, nach freier Überzeugung zu stimmen, konstatiert und gewahrt wird."

Der Zweck dieses Vorgehens war der, ein angeblich feindliches Ministerium und Regierungssystem zu stürzen.

Sofort aber wurde damals der staatsrechtlichen Anschauung von Hafenbrädls aus den Reihen seiner eigenen

---

[1]) A. 1882 St. B. III S. 495.

[2]) A. 1852 St. B. III S. 644.

[3]) Nach dem Almanach des bayerischen Landtags setzte sich die Abgeordneten-Kammer im Jahre 1881 zusammen aus 67 Katholisch-bayerischen, 2 Ultramontanen, 14 Extremkatholischen, die sich nachmals zur Zentrumspartei zusammenschlossen (Sa. 83), 7 Konservativen, 60 Nationalliberalen, 9 Fortschrittlern.

[4]) A. 1882 St. B. II S. 476 ff.

Parteigenossen, vom Abg. Kopp, widersprochen, dem der Zweck der Operation ja aus der Seele genommen war, aber die Mittel nicht erlaubt schienen.

Als Regierungsvertreter trat Minister von Riedel jenem Gedanken eines verfassungsmäßigen Steuerverweigerungsrechtes entgegen, indem er ihn als eine Schablone verfassungsmäßiger Theoreme bezeichnete: „Der Wortlaut der Verfassung in Verbindung mit den späteren Verhandlungen und Erklärungen und namentlich dem Verfassungsverständnisse ist entscheidend. Der Wortlaut und die Praxis,[1]) die jetzt über 60 Jahre alt ist, kennen eine Steuerverweigerung in dem Sinne, wie sie die beiden Herren (Dr. Körber und v. Hafenbrädl) proklamiert haben, nicht; sie kennen eine solche Steuerverweigerung nur als Verfassungsbruch."

Sodann verwies er auf Tit. VII § 5 der Verf.-Urk.: „In dem Worte „erforderlich" liegt der Schwerpunkt, und die Verfassung ist nie, weder von der Regierung noch irgend einer Kammer anders ausgelegt worden." Das Abstimmungsergebnis zeigte eine dem Steuererhebungsgesetz zustimmende Mehrheit von 125 Stimmen gegen 10, die das Gesetz ablehnten.

In demselben Jahre kam es zu einer nochmaligen Erörterung des Steuerverweigerungsrechtes.[2]) Der Abg. Schels unternahm es, das ganze Finanzgesetz und damit das ganze Budget der Staatsregierung zu verweigern; nach ihm hat sich eine Volksvertretung, welche sich des Rechtes, im äußersten Falle die Steuern zu verweigern, begibt, aufgehört, eine Volksvertretung zu sein. Ihm wurde vom Abg. Dr. Rittler (Zentr.) sekundiert, der sich ebenfalls auf den Standpunkt stellte, daß das Steuerverweigerungsrecht ein in der Verfassung begründetes Recht sei; da er jedoch dieses Mittel nicht für geeignet hielt, den gewünschten Zweck zu erreichen, stimmte er

[1]) Eine ausdrückliche Anerkennung der in den Ergebnissen der Kammerverhandlungen liegenden Rechtsbildung.

[2]) A. 1882 St. B. IV S. 494 ff.

trotzdem für das Finanzgesetz. Auch diesmal wurde dem Dr. Rittler aus den Reihen seiner Parteigenossen, vom Abg. Kopp widersprochen; doch wandte dieser sich jetzt weniger gegen die Unzulässigkeit des Mittels der Steuerverweigerung, als vielmehr gegen den Zweck, den König zur Entlassung der Minister zu zwingen; es widerstreite dies dem konstitutionell-monarchischen Regierungssystem[1]) Bayerns. Finanzminister von Riedel verwahrte sich neuerdings unter Bezugnahme auf seine, in dem eben dargestellten Falle abgegebene Erklärung feierlichst gegen das von einzelnen Abgeordneten in Anspruch genommene Steuerverweigerungsrecht, und bei der Abstimmung ergaben sich diesmal sogar bloß 7 Stimmen gegen das Finanzgesetz.

Die beiden Fälle zeigen, wie auf Seite der Volksvertretung selbst innerhalb der Parteien die Meinungen über das allgemeine Steuerverweigerungsrecht geteilt waren, während die Regierung, nachdem jene weitgehende Anschauung in dem Mehrheitsbeschlusse der Kammer untergegangen war, zur Wahrung ihrer Rechte die Steuerverweigerung als Verfassungsbruch bezeichnete.

Der letzte Vorfall weist aber noch eine eigentümliche Erscheinung auf, deren logischer Widerspruch schon vom Abg. Kopp, und deren budgetrechtlicher vom Abg. von Fischer beleuchtet wurde und keine Entgegnung mehr fand.

Man hatte nämlich schon das ganze Budget mitsamt den Positionen der Einnahmen aus direkten Steuern durchberaten und in Beschlüssen anerkannt, und jetzt bei der Vorlage des Finanzgesetzes wollte man durch Ablehnung desselben auch das schon in Einzelbeschlüssen vereinbarte Budget wieder umstoßen. Da wies nun der Abg. v. Fischer (lib.) auf den schon seit langer Zeit zur Ruhe gekommenen Grundsatz hin, daß ein formelles Finanzgesetz rechtlich gar nicht notwendig und dem Tit. VII § 3 der Verf.-Urk. Genüge getan sei, wenn die Kammer bei der Budgetvorlage der Steuerforderung der Regierung

[1]) Vgl. Bluntschlis Staatsrecht S. 238.

durch Beschluß zugestimmt habe (und dies war hier der Fall), womit die Steuerbewilligungspflicht der Untertanen begründet sei. Er erblickte im Finanzgesetz lediglich eine formelle Krönung des Budgetgebäudes, während der materiell wichtige Akt der zu den einzelnen Budgetpositionen gefaßte Beschluß sei.

Bei jenen Vorfällen hatten die Vertreter des schrankenlosen Steuerverweigerungsrechtes keinen Boden gewonnen. Regierung und Kammermehrheit stellten sich entschieden auf den Standpunkt, den in dieser Hinsicht die gelehrten Vertreter des bayerischen Staatsrechtes einnehmen. Sie hatten damit die Grundlage gegeben, auf der sich das ganze System jener Staatsbedürfnisse, bei denen der freie Wille des Landtags gebunden sein soll, aufrichten konnte. Und gerade diese einzelnen, in ihrer Gestaltung, wie wir sehen werden, markanten Fälle, in denen sich der Landtag vor einem angenommenen höheren Rechte beugte, bestätigen die Tatsache, daß der bayerische Landtag in seiner Mehrheit und die Regierung ein unbeschränktes Steuerverweigerungsrecht nicht anerkannten. Allein die Gegner waren damit weder überzeugt, noch in ihren Bestrebungen erlahmt. Noch immer finden sich für das allgemeine Steuerverweigerungsrecht Vorkämpfer und vor allem in der sozialdemokratischen Partei. In welcher Weise man sich dort diese Lehre dachte und verteidigte, zeigt unter vielen ähnlichen Fällen am besten eine Äußerung des Abg. Grillenberger:[1]) „Wenn das Bewilligungsrecht einen Sinn haben soll, so muß ihm gegenüber auch ein Ablehnungsrecht stehen. Das soll nach „Seydel" nicht der Fall sein. Will aus der Verfassung herausgedeutet werden, daß gewisse Dinge unter allen Umständen bewilligt werden müssen, so würde ja die Volksvertretung nichts anderes sein, als eine Steuerbewilligungsmaschine. Ich bin der Meinung, daß schon der gesunde Menschenverstand sagt, daß eine derartige Verfassungsbestimmung dahin zu verstehen ist, daß niemand gezwungen werden kann, gegen seine Überzeugung für etwas abzustimmen, was nach seiner An-

[1]) A. 1895/96 St. B. V S. 351.

schauung nicht notwendig ist oder der betr. Persönlichkeit gegenüber nicht am Platze ist." [1])

Aber selbst Abgeordnete, die dem System der „notwendigen Ausgaben" praktisch immer gefolgt sind, sind sich darüber theoretisch nicht ganz klar; so sagte der Abg. Dr. Orterer (Zentr.)[2]) einmal im Einklang mit von Vollmar (soz.-dem.), daß von einer Zwangsabstimmung, die nur nach „ja" ausfallen könne, nicht die Rede sein dürfe. Der Abg. Geiger (Zentr.)[3]) ließ sich dabei zu einer höchst widerspruchsvollen Argumentation hinreißen, die er allerdings, als man sie ihm vorhielt, nicht anerkennen wollte, die er aber speziell „als Jurist" äußerte: Es sei, wenn ein Recht der Bejahung gegeben sei, auch ein solches der Verneinung gegeben, insbesondere, wenn eine Pflicht der Bejahung gegeben sei; eines folge aus dem anderen, daher sei die Versagung nicht verfassungswidrig; und gleich darauf erklärte er doch gewisse Gesetze des Reiches auch für den Landtag als bindend. Es dünkt mir, daß folgende theoretischen Äußerungen des Abg. Wagner[4]) das darstellen, was praktisch immer von der Mehrheit beobachtet wurde: „Ich möchte wissen, was da noch für ein Recht ist, wenn ich die Pflicht habe, doch zu bejahen (gegen den Abg. Geiger). Wenn einer Verpflichtung zum Jasagen gegenüber noch von einem Rechte der Verneinung gesprochen werden kann, dann ist dieses Recht nur mehr ein absolut formelles Recht, es hat keinen Inhalt mehr."

Allein wenn diese Bewilligungspflicht auch bisher anerkannt wurde, so besitzt die Regierung keinerlei Garantie, mit Berufung auf dieselbe eine konstitutionell-monarchische Regierungsform in der Weise durchsetzen zu können, daß sie auch

---

[1]) Es ist dabei allerdings vollständig das große Gebiet übersehen, auf dem tatsächlich auch nach der anderen Meinung jeder Abgeordnete nach seiner Überzeugung ja oder nein sagen kann.

[2]) A. 1895 St. B. V S. 682.

[3]) A. a. O. S. 684, 688.

[4]) A. a. O. S. 687, 688.

gegen die Landtagsmehrheit regiert. Bislang wurde der Präzedenzfall eines Konfliktes in Bayern noch nicht gegeben; denn immer wieder wurde, wenn man auch schon nahe am Bruche stand, seitens der Regierung eingelenkt, und besonders seit den 80er Jahren, wo jene starke Betonung und auch Anerkennung der Bewilligungspflicht erfolgte, erlangte der Landtag durch ein stetes Nachgeben der Regierung einen immer steigenden Einfluß auf die Verwaltung. Da die Minister „als Minister der Krone" betrachtet werden wollen, schenkt ihnen die Mehrheit von vornherein kein Vertrauen, das ihnen die Führung der Staatsverwaltung im ganzen und allgemeinen überließe; sie pocht darauf, in jeder Einzelheit wieder ihren Einfluß geltend machen zu können und die Minister in jedem kleinsten Punkte sich ihr Vertrauen verdienen zu lassen; sie stellt nicht selbst aus ihrer Mitte die verantwortlichen Männer der Regierung, gerade ohne Verantwortung bestimmt sie mit ihrer Herrschaft die Staatsverwaltung. Und das Mittel dazu war das Steuerbewilligungsrecht und seine expansive Anwendung zur Bestimmung des Staatshaushalts selbst, wie sie uns im folgenden Schritt für Schritt begegnet.

Im Gegensatze hierzu sehen wir in einem parlamentarisch regierten Staat, in England, keine derartige Fülle von Rechten, weder der einzelnen Parlamentsmitglieder, noch des Parlamentes selbst.[1]) Das Parlament hatte sich nach den vorangegangenen Stürmen unter der Restauration das Recht unzweifelhaft erworben, die Verwendung aller Staatsmittel zu bestimmen: seit 1666 wurde fast ununterbrochen die Appropriationsklausel angewendet und erst dieser, die am Schlusse der Session zustande kommt, nicht den Einzelbeschlüssen, kommt die Geltung zu, die Staatsverwaltung gesetzlich zu machen; eifrig wachte es über die Befolgung dieses Rechtes und wiederholt griff es zu Anklagen wegen Nichtbeachtung der Appropriationsklausel. Noch im Jahre 1784 hielt es mit der Bewilligung der Mittel zurück, und bereits 1787 begab es sich

[1]) Vgl. Seidler S. 157 f.

freiwillig des Rechtes, den ganzen Staatshaushalt in Frage stellen zu können, indem es den konsolidierten Fond gründete und die darauf verwiesenen Staatsausgaben seiner Bewilligung entzog. Es war sich bewußt, immer noch Mittel genug zu besitzen, um ein Ministerium stürzen zu können und verzichtete darauf, bei diesen notwendigen Ausgaben seinen Einfluß zu gebrauchen, da ja auch mit diesem konsolidierten Fond allein nicht regiert werden könnte. Aber auch bei der Festsetzung der seiner Bewilligung unterliegenden Ausgaben, gibt die Parlamentsmehrheit dem Minister ihres Vertrauens, welches sie ihm durch die Bewilligung im ganzen ausgedrückt hat, die Verwaltung im einzelnen ohne Einmischung anheim. Aus demselben Gedanken eines begründeten Vertrauens leitet sich auch die alte Regel her, daß sich das Parlament jeder Initiative der Geldbewilligung enthält, die Vorschläge dazu der Krone überläßt; damit hängt auch die Geschäftsordnung in Betreff der Antragstellung, ja auch der Redeordnung zusammen.

Wenn man in Bayern auch nie daran dachte, auf die Bewilligung einzelner „notwendiger" Staatsleistungen zu verzichten, so wurde doch der Gedanke auch ausgesprochen, einmal den ordentlichen und außerordentlichen Etat im Budget äußerlich zu trennen, und weiterhin äußerte Abg. Dr. Völk 1874[1]) den Wunsch, daß man an den, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich eisernen Etats, wenn sie einmal förmlich feststehen, nicht mehr rühre, sondern seine ganze Aufmerksamkeit auf die Gegenstände beschränke, welche neu seien.

Die Entwickelung aber, welche seitdem die Herrschaftsbestrebung der Abgeordnetenkammer genommen, wird Dr. Völks Wunsch kaum in Erfüllung gehen lassen.

§ 3.

2. Materielle Prüfungspflicht.

Die bayerische Verfassung legt im Tit. VII § 4 für die Regierung die Pflicht zur Vorlage des Budgets an den Landtag

[1]) A. 1873/74, St. B. I S. 395.

fest: Den Ständen wird das Budget vorgelegt werden; ob diese Pflicht in allen Fällen besteht oder nur dann, wenn die Regierung mit einer Steuerforderung an den Landtag herantritt, ist eine rein theoretische Frage, welche praktisch noch nie ausgetragen worden ist, und daher an dieser Stelle keiner Erörterung bedarf. Es fragt sich nun, ob entsprechend dieser Pflicht der Regierung auch eine Pflicht des Landtags besteht zu einer bestimmten Entgegennahme und Behandlung der Vorlage, in zweiter Linie aber dann zur Beschlußfassung nach einer bestimmten Richtung.

Der genannte § 4 sagt nämlich weiter: daß die Stände die Budgetvorlage durch einen Ausschuß prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten. Die Prüfung des Budgets ist also Sache des Finanzausschusses, dem Plenum ist die Beratung über die zu erhebenden Steuern überlassen. Es entstehen nun Zweifel, ob beides, abgesehen davon, daß die endgültige Entscheidung (Beschlußfassung) über die Steuerforderung natürlich Sache des Plenums ist, nicht dasselbe bedeutet. Professor Rehm[1]) meint, daß, wenn die Prüfung des Budgets schon im Ausschuß erledigt wird, für das Plenum kein Gegenstand der Beratung bleiben würde, sondern nur die mechanische Einreihung der Fehlsumme zwischen Gesamtbedarf und Einnahmenquantum als Steuerbedarf. Da aber dem Plenum durch die Verfassung noch die Beratung vorbehalten wird, so sei, folgert er, damit bedeutet, daß auch das Plenum noch über die sachlichen Voraussetzungen der Steuererhebung, also über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgaben und anderer Einnahmen zu verhandeln habe. Der ganze Inhalt des Budgets wird somit zweimal verhandelt, im Ausschuß und im Plenum. So wurde es auch ständig in der Praxis gehandhabt.

Die kategorische Fassung des § 4 könnte aber weiterhin andeuten, daß, wie die Vorlage des Budgets für die Regierung, so die Prüfung im Ausschuß und die Beratung im Plenum

[1]) Rehm, Annalen 1901, S. 648.

für den Landtag als eine Pflicht gedacht sei. Da aber Prüfung und Beratung gleichbedeutend mit Verhandeln über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Positionen ist, so wäre zu folgern, daß die Pflicht der Entgegennahme der Vorlage sich zu einer Pflicht des Eingehens auf den Sachinhalt erweitere, zu einer Pflicht der materiellen Würdigung. Diese Folgerungen wurden von der Regierung gezogen und vom Landtag im allgemeinen anerkannt. Im Jahre 1884 [1]), als Abg. Dr. Daller (Zentr.) die Ablehnung aller ablehnbaren Neuforderungen des Kultusetats seitens der Zentrumspartei ankündigte, machte der Referent und Gesinnungsgenosse Dr. Dallers, Dr. Rittler, allerdings in seinem Schlußworte, so daß eine Entgegnung nicht mehr möglich war, folgende Bemerkung:

„Ich hätte, um das Mißtrauen zu dem Minister (von Lutz) auszudrücken, einen anderen Weg als Dr. Daller gewählt. Ich würde heute mich geweigert haben, in die Spezialdebatte des Kultusetats einzutreten. Ich würde mir mindestens gesagt haben, daß, solange die Situation andauert, wie sie gestern anscheinend geschaffen worden ist, die Majorität keinen Anlaß habe, sich weiter mit den Budgetberatungen zu beschäftigen. Wäre dies nicht beliebt worden, so würde ich heute den Ministerialetat zu streichen, beantragt haben."

Der genannte Abgeordnete sprach also den Satz aus, daß der Landtag nicht nur die materielle Beratung, das Eingehen auf den Inhalt, sondern ohne Vorausgang derselben die Beschlußfassung, die natürlich ablehnend gelautet hätte, verweigern könne. Da, wie gesagt, der Abg. Dr. Rittler im Schlußwort sprach, war eine Entgegnung nicht mehr möglich.

Im Jahre 1890 dann hatte der Berichterstatter Dr. Daller im Finanzausschuß in ähnlichem Sinne sich erklärt, daß nämlich alle Neuforderungen des Kultusetats, die nicht unter die vorerwähnten Gesichtspunkte fallen, zur Ablehnung ohne materielle Würdigung beantragt werden. Diese Erklärung hatte in der gegnerischen Presse einen Sturm der Entrüstung hervorgerufen, und auch Professor Seydel lanzierte in die

[1]) A. 1884. St. B. II S. 254.

„Allgemeine Zeitung“ (1890 Nr. 72 und 73) einen Artikel, in dem er die verfassungsmäßige Unzulässigkeit dieses Schrittes nachweisen wollte. Gegen diese Vorwürfe verteidigte sich nun Dr. Daller als Referent in der Plenarsitzung vom 21. März 1890.[1]) Er suchte darzutun, daß in jener Ausschußsitzung die einzelnen Punkte wenigstens dahin geprüft worden seien, ob sie in den Rahmen dieser Sätze fallen oder nicht, bei den allermeisten sei man viel weiter gegangen, und habe materiell nach jeder Seite diskutiert; damit sei man in der Tat auf die materielle Prüfung, wie sie Tit. VII § 4 der Verf. vorschreibe, eingegangen.

Dr. Daller modifizierte hier also seinen im Ausschuß eingenommenen Standpunkt, indem er direkt anerkannte, daß die materielle Prüfung in der Verfassung vorgeschrieben sei. Die Art dieser materiellen Prüfung begrenzte er allerdings auf ein sehr enges Gebiet. (Immerhin muß man es dem einzelnen Abgeordneten überlassen, wie weit er in der Prüfung gehen will.) Daß aber diese im Ausschuß vorgenommene materielle Prüfung selbst von der Zentrumspartei als ungenügend erachtet wurde, bewies sogleich der folgende Antrag des Abg. Geiger namens dieser Partei, daß die zur Ablehnung beantragten Forderungen infolge Änderung der politischen Lage zur weiteren materiellen Würdigung und Vorberatung an den Finanzausschuß zurückzuverweisen seien. Minister Frhr. v. Crailsheim bestätigte, daß auch er es als Pflicht des Ausschusses betrachte, in die materielle Beratung des Budgets einzutreten, daß er aber aus dem Referat des Abg. Dr. Daller den Eindruck gewonnen habe, daß die materielle Erwägung jeder einzelnen Ausgabe stattgefunden habe, wenn auch in sehr engem Rahmen. Zugleich erklärte er, daß mit Zustimmung der Regierung konstatiert worden sei, daß der Regierung wie jedem Ausschußmitgliede die materielle Besprechung jeder einzelnen Budgetposition freistehe. Und dieses ist der Kernpunkt; denn damit, daß die Mehrheit der Ausschußmitglieder die

[1]) A. 1890. St. B. V S. 428–458.

Positionen einer materiellen Prüfung nicht unterzieht, ist nicht ausgeschlossen, daß die Minderheit dies tut, und dann ist immer noch der Verfassung genügt, wenn auch die Mehrheit bei der Abstimmung die Positionen ablehnt. Eine Nichtachtung jenes Verfassungsgesetzes wäre erst dann gegeben, wenn die Mehrheit durch Beschluß die Prüfung ablehnen und dadurch auch der Minderheit unmöglich machen, oder durch Fernbleiben von den Ausschußsitzungen die Tagung verhindern würde.

Die Erörterungen jener Sitzung zeigen immerhin, daß man die Pflicht zur materiellen Prüfung der einzelnen Positionen im Ausschuß allgemein anerkannte, wenn auch in sehr eng umschriebenem Rahmen.

Bezüglich der Prüfung im Plenum wurde die Frage nicht erörtert. Es ist aber zu erwägen, daß die Verf.-Urk. nur von einer Prüfung im Ausschuß spricht, und tatsächlich viele Positionen ohne Debatte nach den Worten des Ausschußberichterstatters zugleich zur Beschlußfassung gelangten. Eine absichtliche, tendenziöse Verhinderung der Plenarberatung hat aber nicht stattgefunden. Das andere Mittel, durch Fernbleiben die Beschlußunfähigkeit des Hauses chronisch und so die die Prüfung abschließenden Beschlüsse (übrigens ist es bei der Theorie von einem bloßen Prüfungsrecht fraglich, ob solche Beschlüsse außer bei den Einnahmen an Steuern rechtlich notwendig sind) unmöglich zu machen, fällt nach bayerischem Verfassungsrecht für das Landtagsplenum weg, nachdem das Geschäftsganggesetz Art. 26, 27 die Mittel angibt, das Erscheinen der Abgeordneten zu erzwingen, oder den Verlust der Abgeordneteneigenschaft herbeizuführen.

§ 4.

3. Ablehnungsgründe.

I. § 3 des Verfassungsverständnisses spricht von der Übereinstimmung von Landtag und Regierung über Natur und Größe des Staatsbedarfs; es seien dann keine Differenzen rücksichtlich der Ausgaben denkbar. Weiterhin (in § 4 V.-Verst.)

wird der abweichenden Überzeugung über das Ausgabenbudget gedacht. Damit ist ein Modifikationsrecht des Landtags zum Budget berücksichtigt, und wurde der Schwerpunkt auf die Vereinbarung des Budgets, das als vereinbartes für die Regierung bindend[1]) wird, gelegt, also dem Modifikationsrecht der Kammern eine bindende Wirkung gegeben.

II. Damit, daß eine Staatsausgabe als dem freien Ermessen (merae facultati) des Landtages preisgegeben anerkannt ist, wird noch nicht gesagt, daß dieser nun ein ganz

---

[1]) Eine „obligatorische" Wirkung spricht allerdings das Verf.-Verst. in § 3 nur dem „vorgelegten" Budget zu; allein es wäre falsch, daraus zu schließen, die Regierung könne ein modifiziertes Budget ruhig annehmen, sei aber dabei nur an ihr vorgelegtes Budget gebunden, könne also, wenn ihr noch Mittel bleiben, sogar gestrichene Ausgaben erfüllen. § 3 spricht vor allem nur davon, daß das vorgelegte Budget nicht modifiziert wird; wenn auch keine obligatorische Wirkung des vereinbarten modifizierten Budgets ausgesprochen wird, so ist dies doch der Sinn des Verf.-Verst., das in § 4/c des Nichtzustandekommens einer Vereinbarung bei abweichender Überzeugung gedenkt, und andernfalls hier keine besondere Regel aufzustellen brauchte; in § 2 III B. kommt dann der Vereinbarung für auch ins vorgelegte Budget nicht eingestellte Ausgaben ebenfalls die maßgebende Bedeutung zu.

Weiterhin bestätigt obige Ansicht die Auslegung des Verf.-Verst. im Jahre 1843 selbst. In den vorherigen Jahren hatte der Führer der Abgeordnetenkammer Frhr. v. Rotenhan gerade die Bindungswirkung des vereinbarten modifizierten Budgets verfochten. (v. Seydel II S. 559 Zeile 11 von oben, S. 561 Zeile 13 von unten). Und von der Zuschrift des Ministeriums vom 20. Juni 1843 wurde wiederum der Satz, daß die Regierung bei verringerter Steuerbewilligung Überschüsse zur Deckung gestrichener Ausgaben verwenden dürfe, von der Abgeordnetenkammer abgelehnt. Und derselbe Frhr. v. Rotenhan erklärte dann bei Beratung des in der Kammer der Reichsräte entstandenen Verf.-Verst., es sei nun Einverständnis der Regierung und beider Kammern auch für den Fall erzielt, daß sich die Stände bei Minderbewilligung von Steuern über die Ausgaben einigen, aber sich doch höhere Einnahmen ergeben, um gestrichene Ausgaben realisieren zu können. Daß die Regierung hierfür kein Verfügungsrecht mehr in Anspruch nahm, zeigt sich schon daraus, daß sie bereits ihre Zuschrift vom 20. Juni 1843 als mißverständlich aufgefaßt bezeichnet hatte. (Seydel II. 567, Zeile 17 von unten, S. 570 Zeile 16 von unten.)

unbeschränktes Recht zur Ablehnung hat; es ist möglich, daß es immerhin bestimmte Gründe oder eine Gruppe von bestimmten Gründen sein können, aus welchen er diese Ausgaben nicht ablehnen darf. Es wäre hier das Analogon zu der Vorschrift gegeben, daß die Bewilligung von Steuern an keine Bedingung geknüpft werden kann; es ist hier die Bewilligung nach der Richtung beschränkt, daß dieselbe durch bedingende Annexe nicht verklausuliert werden darf. Der Wortlaut der Verfassungs-Urkunde enthält keinen Satz, welcher für die an sich freistehende Ablehnung einer Ausgabe gewisse Motive als Ursache der Ablehnung ausschließt.

Im Jahre 1890 kam es hierüber zu einem Zusammenstoß zwischen Regierung und Volksvertretung. Der Staatsminister Frhr. v. Crailsheim bezog sich auf eine Maßregel, welche der Abg. Dr. Daller namens der Zentrums- und Mehrheitspartei im Finanzausschuß angeregt hatte, daß nämlich, um die Krone zur Entlassung des Kultusministers Dr. v. Lutz zu veranlassen, alle Neuforderungen im Etat des Kultusministeriums, soweit sie ablehnbar seien, ohne materielle Würdigung abgelehnt werden sollten. Diese Drohung war, nachdem in der Zwischenzeit die Regierung in der betreffenden kirchenpolitischen Frage, welche der Anlaß zu dem Vorgehen des Zentrums war, den Wünschen desselben entgegengekommen war, vom Abg. Geiger namens der Partei wieder zurückgenommen worden. Der Minister äußerte nun folgendes: „Die Staatsregierung vermag ein unbeschränktes Recht des Landtags zu Budgetabstrichen aus politischen Motiven nicht anzuerkennen. Nach der Auffassung der Staatsregierung können die Motive für einen Budgetabstrich nicht einem Gebiet entnommen werden, welches mit der Budgetposition selbst in keinem Zusammenhang steht.“ Er erklärte hierbei, daß er sich schon im Finanzausschuß dahin geäußert habe, daß nach seinem Dafürhalten die politischen Motive in gewissem Zusammenhange mit der betreffenden Ausgabe stehen müßten, und außerdem bezog er sich auf eine unterdessen publizierte Beleuchtung der Frage von be-

rufener Feder.[1]) Dem Minister war schon bei Erwähnung dieses Aufsatzes vom Abg. Dr. v. Schauß (lib.), also aus dem Lager der Minorität, zugerufen worden, die Ausführungen dieses Artikels seien sehr falsch. Die Zentrumspartei selbst sprach ihre staatsrechtliche Meinung durch den Abg. Dr. Daller aus und verwahrte sich gegen diese neue Verfassungsauslegung; die Verfassung enthalte nichts von einer solchen Beschränkung des Ermessens bezüglich des Zusammenhangs des einzelnen Postulates mit den Gründen der Ablehnung.[2]) Aber auch der Minister hatte mit seiner Zitierung Seydels nicht ganz recht, insofern als er dessen weitere Bemerkungen nicht vortrug; Seydel fährt nämlich nach Ausführung dessen, was der Minister reproduzierte, fort: „Freilich werden die sachlichen Verstöße gegen Wort und Geist der Verfassung nicht zu einem formell faßbaren Ausdrucke gelangen. Die Erklärungen einzelner Kammermitglieder machen, wenn nicht Kammerbeschlüsse daraus gestaltet werden, die Kammer als solche nicht haftbar. Den Abstimmungen der Kammern über Budgetansätze sind keine Motive beigefügt. Die Verfassung ist formell nur da verletzt, wo sie durch die Ablehnung selbst verletzt ist, und das ist bei Ablehnung fakultativer Ausgaben nicht der Fall." Wenn der Minister auch diese Worte Seydels, wie anzunehmen, für richtig erachtete, so konnte er eigentlich nicht davon sprechen, daß die Regierung das Recht zu unbeschränkten Abstrichen nicht anerkenne; denn damit, daß die Verfassung es nicht als unrecht bezeichnet und keine Handhabe zur Ergreifung

---

[1]) v. Seydel, „Bayerische Verfassung und bayerisches Zentrum." Allg. Zeit. 1890, Nr. 72 und 73.

[2]) Dr. v. Daller berief sich dabei gerade auf Seydel, in dessen bayerischem Staatsrechte von einer solchen Beschränkung nichts zu lesen sei. Er hatte wohl keine Ahnung, daß der anonym erschienene Artikel in der „Allgemeinen Zeitung" aus Seydels Feder war, und daß die zweite Auflage des genannten Werkes dieses Vorgehen des Zentrums und seines Führers als „staatsrechtlich unhaltbar" bezeichnen würde. (Seydel II S. 578, 579.)

oder Zurückweisung dieses Unrechtes gibt, ist es als erlaubt anzusehen, und wir können daher das Vorgehen auch nicht als „staatsrechtlich unhaltbar" verdammen.

Die Volksvertretung bezeugte damals jedenfalls, daß sie den Regierungsstandpunkt nicht teilte, und zwar insgesamt; denn kein Abgeordneter, auch nicht von den Gegnern des Zentrums, sekundierte dem Minister, der liberale Abg. von Schauß bezeichnete dessen Ansicht sogar direkt als falsch. Die Volksvertretung hätte sich auch auf einen Präzedenzfall aus dem Jahre 1884 berufen können.[1]) Damals kündigte ebenfalls der Abg. Dr. Daller, allerdings nur für seine Person, dem Kultusminister an, daß er Punkte der sachlichen Erörterung beiseite setzen, und gegen alle neuen außerordentlichen Forderungen des Kultusministers stimmen werde. Die Haltung des Ministers gegen die Majorität des Hauses, (die Regierung hatte angeblich dem Zentrum jede weitere Konzession abgeschlagen), also das politische Motiv, war der Grund. Man stand gerade bei der Position „Erwerbung der städtischen Gebäranstalt München", welche Abg. Dr. Daller wegen der Stellung der Regierung zur Altkatholiken- und Simultanschulfrage zur Ablehnung empfahl. Die Unzusammengehörigkeit beider Dinge und ihre Verbindung in einem Votum erregte nicht nur bei den Gegenparteien (Abg. Freiherr v. Stauffenberg, Dr. v. Schauß), sondern in den Reihen des Zentrums selbst (Abg. Ruppert, Biehl) Kopfschütteln. Man anerkannte, daß die politischen Fragen mit dieser Position gar nichts zu tun hätten, aber niemanden, auch nicht dem Minister v. Lutz fiel es ein, das Vorgehen des betreffenden Abgeordneten als verfassungswidrig zu bezeichnen; und doch war die Lage mit Ausnahme davon, daß es sich hier nicht um die geschlossene Mehrheit handelte, dieselbe wie 1890.

Und in allerjüngster Zeit konnten wir dasselbe Bild erschauen: Im Jahre 1902[2]) empfahl der Finanzausschuß die Position „100 000 Mark zur Erwerbung ausgezeichneter Kunst-

[1]) A. 1884, St. B. II S. 242 ff.

[2]) A. 1902, St. B. X S. 581 ff.

werke“ zur Ablehnung. Die Majorität des Hauses, die Zentrumspartei, anerkannte, daß dieser Abstrich nicht aus finanziellen Gründen, sondern mit dem Hinweis auf die veränderte politische Lage vorgenommen werde. Die politische Lage aber war diejenige, daß die Entlassung des Kultusministers v. Landmann gegen den Willen der Mehrheitspartei bevorstand, und diese nun gegen das übrige Ministerium auf die Weise Schritte tun wollte. Es wurde in der Debatte mehrfach hervorgehoben, daß dieser politische Grund mit der Sache selbst nichts zu tun habe, aber keine Stimme regte sich, daß dieses Vorgehen verfassungswidrig sei, und dieser Grund hätte doch der Minderheit ein äußerst erwünschter Bundesgenosse sein müssen. Allein in der Verfassungsfrage blieb auch die Minderheit ihrer Haltung von 1884 und 1890 getreu. Auch der Ministerialreferent sprach nichts von Verfassungswidrigkeit, er bat nur die Mehrheit, andere als sachliche Erwägungen zurücktreten zu lassen. Auch auf die Rückäußerung der Kammer der Reichsräte, welche die Summe wieder eingesetzt hatte, erfolgte abermalige Ablehnung.[1]) Der Referent beantragte sie auch diesmal mit der Begründung, die politische Lage sei unverändert. Abg. Dr. Zimmern unternahm es zwar, die Verbindung des Kunstpostulates mit der Politik herzustellen, aber diese Mühe, auch sachliche Gründe vorbringen zu wollen, wurde von seinem Parteifreund Abg. Dr. Schädler desavouiert: man habe gar keine Veranlassung, mit dem politischen Grund dieser Ablehnung zurückzuhalten. Abg. v. Vollmar (soz.-dem.), der in der Sache am lebhaftesten gegen den Abstrich sprach, verwahrte sich ausdrücklich gegen eine angeblich in der Reichsratskammer zum Ausdruck gekommene Meinung, als ob die Volksvertretung nicht das formelle Recht hätte, aus irgend welchen Gründen eine Budgetposition abzulehnen.

Auch in dieser zweiten Sitzung war jene Meinung von den Regierungsvertretern in keiner Weise berührt worden. In der Kammer der Abgeordneten und auf Seite der Regierung herrschte also vollständige Einigkeit, daß die Ablehnung von

[1]) A. 1902, St. B. X S. 910—923.

fakultativen Ausgaben und zwar ohne Rücksicht auf Motive frei sei. Hingegen war im zweiten Ausschusse der Kammer der Reichsräte über diese Frage debattiert worden[1]) und zwar gelegentlich der von der Volksvertretung vorgenommenen Ablehnung von Posten für das Nationalmuseum. Die hier zum Ausdruck gekommenen Meinungen alle anzuführen, würde zu weit gehen. Der Hauptsache nach standen sich gegenüber: Angeregt durch die Darstellung des Referenten Rr. v. Auer, und insbesondere von Rr. Graf Törring verteidigt, die Richtung: eine an sich der Bewilligung oder Ablehnung frei gegebene Ausgabe aus politischen Gründen allein oder aus Gründen, die nicht in der Position selbst gelegen seien, abzulehnen, sei man nicht berechtigt, wenn es allerdings auch kein Mittel gebe, die zweite Kammer zur Änderung ihres Votums zu zwingen, und daher ihr Ablehnungsrecht tatsächlich ein absolutes sei. Die andere gemäßigtere Meinung durch die RrRr. Prinz Ludwig von Bayern und Frhr. v. Soden vor allem vertreten, stellte keinen Zweifel darein, daß die Kammer der Abgeordneten das formelle Recht habe, Postulate, die nicht zur Befriedigung absolut dringender Staatsbedürfnisse dienten und nicht zur Deckung gesetzlich festgelegter Ausgaben bestimmt seien, abzulehnen. Die Rechtsfrage wurde im Ausschusse offen gelassen, und im Plenum außer einer kurzen Bemerkung des Referenten weder bei diesem Punkte noch bei dem Kunstpostulate weiter berührt. Aber auch hier scheint die Mehrheit nicht auf dem Standpunkte Seydels und des Frhrn. v. Crailsheim aus dem Jahre 1890 gestanden zu sein. Der Regierungsvertreter schwieg sich auch in der Kammer der Reichsräte über die Rechtsfrage aus.

Die Praxis des Landtags zeigt somit, daß er sich die völlige Freiheit der Stimmabgabe hinsichtlich fakultativer Staatsausgaben bewahrt hat, unbeschränkt durch irgend eine sachliche oder politische Beziehung der Gründe der Ablehnung zu deren Gegenstand.

[1]) R. 1902, St. B. Beil. Bd. II S. 570—573.

Die Stellung der Regierung, die sich in den Worten des Ministers Frhr. v. Crailsheim im Jahre 1890 kundtat, kann angesichts der Vorfälle von 1884 und 1902, in denen sie nicht auftaucht, nur als vorübergehende Erscheinung betrachtet werden, die vielleicht wesentlich durch den Seydel'schen Artikel in der „Allgemeinen Zeitung" beeinflußt war, aber, obwohl Seydel diesen Standpunkt auch in der zweiten Auflage seines bayer. Staatsrechtes niederlegte, wieder verlassen wurde.

4. Die Behandlung und Wirkung einseitiger Modifikationen von Budgetposten.

§ 5.

a) Ausgabenabstriche.

I. Nachdem das Ablehnungs- und Modifikationsrecht der Kammern an den Ausgabepositionen zugestanden war, war die Möglichkeit des Dissenses äußerst nahe gerückt, wenn nicht entweder Landtag oder Regierung sich in die Lage begeben wollten, zu allem „ja" zu sagen. Und die notwendige Folge der nichterzielten Übereinstimmung ist, daß das Budget zwar nicht zustande kommt, immerhin aber Steuern bewilligt werden, wenn auch natürlich nur soviel, als der zurückhaltendere Teil der maßgebenden Faktoren für nötig hält. § 4 des Verfassungs-Verst. hebt dies ausdrücklich hervor. Es ist darnach nicht so, daß die Steuerforderung der Regierung und die Bewilligung der Stände notwendig übereinstimmen müssen, um für die Untertanen die Verpflichtung zum Steuerzahlen, für die Regierung das Recht zur Steuererhebung zu begründen. Auf die Steuerforderung der Regierung kommt es zunächst gar nicht an; bewilligt ist nur das, worauf sich die Stände geeinigt haben. Allein, wenn somit auch beim Dissens über das Budget eine Steuerbewilligung erfolgt, so ist doch keine Vereinbarung des Budgets zustande gekommen, und die Folge davon ist im Kernpunkte (nach dem Verf.-Verst.), daß die Regierung mit den bewilligten Mitteln, wenn sie auch nicht genügend sind, nach ihrem eigenen Dafürhalten wirtschaften kann, und jedenfalls nicht nach dem von den Kammern modi-

fizierten, aber nicht vereinbarten Budget ihren Haushalt zu führen verpflichtet ist. Diese letztere Wirkung wäre namentlich, wenn die Differenzsummen und somit die entgehenden Steuereinnahmen nur gering sind, für den Landtag unerwünscht. Er hätte Steuern bewilligt, und doch keinen Einfluß auf deren Verwendung. Man mußte daher bestrebt sein, die Nichtvereinbarung des Budgets möglichst hintanzuhalten, ohne doch den einen Teil in die Rolle der Willenlosigkeit zu drängen.

II. Und so sah man sich bereits bei den Beratungen des Budgets bezw. des Finanzgesetzes für die VI. Finanzperiode in die Notwendigkeit versetzt, das Verf.-Verst. in dieser Richtung zu ergänzen. Beide Kammern konnten sich bei der Budgetvorlage über zwei Positionen absolut nicht einigen; die eine war nur ein geringer Posten beim Etat des Ministeriums des Innern, hingegen war die zweite, der Aufwand für das Heer, von größter Bedeutung, und die Kammer der Reichsräte glaubte nie und nimmer der von der Kammer der Abgeordneten angenommenen niedrigeren Summe zustimmen zu können, da sie sich sagen mußte, mit diesem Betrage die Armee auf einer dem Ansehen und der Schutzpflicht des Staates entsprechenden Höhe nicht erhalten zu können. Beide Kammern beharrten bezüglich der Budgetvorlage auf ihren Beschlüssen, und es war somit der Fall gegeben, den § 4 a des Verf.-Verst. vorsieht, der Fall „abweichender Überzeugung bezüglich der Größe des ordentlichen beständigen bestimmt vorherzusehbaren Staatsbedürfnisses".

Obwohl nun das Verf.-Verst. auch hier einen Ausweg findet, um trotz der Meinungsverschiedenheit über das Budget wenigstens eine Steuerbewilligung zustande kommen zu lassen, indem jede Kammer nur die ihres Dafürhaltens erforderliche Größe bewilligt, und (wie das Verf.-Verst. zu ergänzen ist) hier in der kleineren der beiden Summen ja dann von beiden Kammern Übereinstimmung erzielt ist,[1]) so ließ man es doch

[1]) Das Verf.-Verst. behandelt eigentlich nur den Fall der Differenz zwischen Landtag und Regierung, und nach Seydel sind diese Sätze analog auf Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Kammern anzuwenden. Daß dies nicht zutrifft, wird der II. Teil dieses Abschnittes zeigen.

nicht dazu kommen. Zunächst befand man sich der Vorlage eines Finanzgesetzes gegenüber, mit welcher das Verf.-Verst. gar nicht mehr gerechnet hatte, das aber für die Zukunft die ausnahmslose Regel wurde. Das Verf.-Verst. hatte die wirtschaftliche Notwendigkeit der Vereinbarung über die sämtlichen Budgetpositionen anerkannt, nun hatte man aber außer der Budgetvorlage auch eine Finanzgesetzvorlage. Der notwendige Teil des Finanzgesetzes sind aber nur die Paragraphen über die Erhebung der Steuern, und in Bezug auf die Steuerbewilligung ist der Satz „plus continet minus" von zweifelloser Richtigkeit; die veranschlagte Steuersumme ist nicht ein einheitliches untrennbares Ganzes, von dem man sagen kann, entweder ist die ganze Höhe bewilligt oder gar nichts, sondern aus einer Reihe von Zahleneinheiten zusammenaddiert und somit auf alle Fälle bis zu der Höhe von beiden Kammern übereinstimmend bewilligt, als die weniger bewilligungsfreudige Kammer mitgegangen ist. Wenn also eine Kammer nur einen Pfennig Steuer bewilligt, so ist die Steuerbewilligung notwendig da und damit die Tatsache des Zustandekommens des Steuererhebungsgesetzes, des „notwendigen" Teils des Finanzgesetzes. Nebenher geht das Budget, das nicht vereinbart wurde, welcher Umstand eben trotz der Steuerbewilligung nach § 4a des Verf.-Verst. die Freiheit der Regierung von der Bindung an das Budget bewirken würde.

Dieser Fall hätte eigentlich im Jahre 1849 eintreten müssen. Nun aber kam man zu der Lehre,[1]) das Budget selbst brauche gar nicht vereinbart werden, wenn nur das Finanzgesetz vereinbart werde, dieses aber müsse vereinbart werden, denn sonst könne sich „die Regierung nicht bewegen", und sofort mußte man eine Erklärung suchen, wie dieser Widerspruch zwischen der Abstimmung bei der Budgetvorlage und beim Finanzgesetz nur ein „scheinbarer" sei. Abgesehen von der nicht durchgedrungenen (auf die Oettingen-Wallerstein'sche Theorie von 1840 zurückgehenden) Begrün-

[1]) R. 1849/50, Pr. VIII S. 822 ff.

dung durch Frhr. v. Niethammer daraus, daß das Budget kein Gesetz sei, wie es das Finanzgesetz sein müsse, hielt man sich an den Satz: „plus continet minus.“ Es sei ja tatsächlich gar kein Mangel von Übereinkommen da; denn in der geringeren Summe sei die Übereinstimmung der beiden Kammern notwendig enthalten.[1]) Wohl die haltbarste Begründung hatte der Rr. v. Maurer; offenbar ausgehend von dem Gedanken, daß es sich bei der Beschlußfassung über eine Ausgabe eigentlich um eine Bewilligung der Deckungsmittel handle, und der Satz „plus continet minus“ für einfließende Geldsummen (auch nach unserer Ansicht) richtig sei, kam er zu der Folgerung, daß zwar nur ein Teil der Mittel übereinstimmend bewilligt sei, trotzdem aber die Regierung, wenn sie das höhere Bedürfnis anerkenne, die höheren Summen auch ausgeben könne, womit man tatsächlich auf die Folgen des nicht vereinbarten Budgets hinauskam.

Die Reichsratskammer hatte dieses Gefühl auch in ihrer Mehrheit und stimmte dem Finanzgesetze mit der von der Abgeordnetenkammer angenommenen niedrigeren Summe nun auch noch ausdrücklich zu.[2]) Von der Begründung dieses Verhaltens der Reichsratskammer nahm die Kammer der Abgeordneten den Satz „plus continet minus“, d. h. eine Verein-

---

[1]) Frhr. v. Freyberg hob hervor, wenn in der größeren Summe die geringere enthalten sei, dann sei dies im gleichen Maße bei der Budgetvorlage wie bei der Finanzgesetzvorlage der Fall, und man könne daher auch bei letzterer auf der größeren Summe beharren, ohne die Vereinbarung zu zerstören.

Andernteils wollte man die Übereinstimmung bei der Gesetzesvorlage doch auch formell kundtun und bei der Budgetvorlage mit Belassung der höheren Summe nur die politische Verantwortlichkeit für diese unfreiwillige Übereinstimmung abwälzen.

Als den Zweck dieser Unterscheidung nennt das Protokoll über die Rückäußerung der Kammer der Reichsräte (R. 1849 St. B. VII S. 221), einerseits die Wahrung der Ansicht der Kammer bei der Budget-Beratung zum Ausdruck zu bringen, andernteils das Zustandekommen des Finanzgesetzes zu ermöglichen.

[2]) (Graf Lerchenfeld), A. 1849, St. B. VI S. 529.

barung ist bei Größendifferenz der Summen doch immer vorhanden, wohl an, aber die Folgerung der Reichsratskammer, daß man dabei nur über die Deckungsmittel, nicht aber über die Ausgabe selbst sich einverstanden erklärt habe, verwarf sie und verwahrte sich ausdrücklich im Wege eines eigenen Beschlusses dagegen, daß die Summen überschritten würden.

Den Satz „plus continet minus", den die Reichsratskammer offenbar nur hinsichtlich der Deckungsmittel gemeint hatte, übertrug sie auf die Ausgaben selbst, in der, auch von Seydel[1]) scharf kritisierten Anschauung, ein Bedürfnis drücke sich nur durch teilbare Zahlen aus, während in der Tat gar manches Bedürfnis bei niedrigerem Aufwand eine ganz andere Natur gewinnt.[2])

Das Ergebnis war: Die Kammern waren im Finanzgesetze hinsichtlich der Ausgaben- und Einnahmensummen formell einig; der König sanktionierte das Finanzgesetz.

Das wichtigste aber ist die Bedeutung des ganzen Vorgangs: der König verwarf das Budget bezw. das Finanzgesetz, die nun doch tatsächlich dasselbe bedeuten, nicht, obwohl ihm der Aufwand für das Heer teilweise verweigert wurde, sondern auch er wurde von der Theorie des „plus continet minus" umstrickt; aber statt hier der Meinung der Reichsratskammer beizutreten, daß er trotzdem die ganze Summe nötigenfalls ausgeben könne, welchen Rechtes er bei der damaligen Konstellation ausdrücklich hätte gedenken müssen, acceptierte er durch sein Stillschweigen

---

[1]) Seydel II S. 599.

[2]) So das Bedürfnis für die Armee; das wesentliche desselben ist eben nicht, eine Summe von Soldaten zu haben, sondern ein kriegstüchtiges Heer ins Feld zu stellen, und wenn man statt 10 Millionen hierfür nur 8 Millionen ausgibt, so hat man wohl auch Soldaten, aber vielleicht nicht das Bedürfnis befriedigt, damit das Land zu schützen. Eher läßt sich die Anwendung des genannten Satzes bei zahlenmäßigen Bedürfnissen rechtfertigen, wenn z. B. eine Kammer eine bestimmte Summe zur Beförderung von 10 Bezirksamtmännern zu Regierungsräten, die andere nur für 8 genehmigt. Das Bedürfnis ändert durch diese Minderung seine Natur nicht, und man kann hier wohl sagen, daß in der niedrigeren Summe Übereinstimmung vorliegt.

und die Bemerkung: wenn die für das Heer bewilligte Summe nicht ausreiche, wegen Deckung des Mehrbedarfs dem Landtag Vorlage zu machen, also durch Zugeständnis des Willigungsrechtes des Landtags für die Etatsüberschreitung, die Ansicht der Abgeordnetenkammer. Damals war die Möglichkeit gegeben, das Budget zu verwerfen, und das Interesse, das hier auf dem Spiele stand, wäre vielleicht wertvoll genug gewesen, es zu riskieren, aber auch ohne es zu tun, hätte der König sich des Rechtes dazu nicht begeben, wenn er es, ohne davon Gebrauch zu machen, sich ausdrücklich vorbehalten hätte. [1])

Bereits bei dem nächsten Budgetlandtage mußte er die Erfahrung machen, daß er den Verlust nicht wieder einbringen konnte. Sein dementsprechender Vorbehalt im Landtagsabschiede vom 1. Juli 1856 ward nicht anerkannt, der Präzedenzfall von 1849/50 hatte seine Wirkung getan. Damit war

[1]) Der Landtagsabschied von 1852 (Gesetz-Blatt S. 204) enthält zwar die Worte: „unter Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte unserer Krone und mit Bezugnahme auf das desfalls am Landtage von 1843 zustandegekommene Verfassungsverständnis." Dieselben scheinen mir aber nicht nur keinen Vorbehalt nicht ausgeübter Rechte, sondern im Gegenteil das Zugeständnis zu enthalten, daß die Kronrechte nicht verletzt worden, die Grundsätze des Verfassungsverständnisses übereinstimmend angewandt worden sein. Es ist merkwürdig, daß die Opposition des Landtags in Fragen des Budgets den König Max II. nicht zu einer Verwerfung des von den Kammern modifizierten Budgets und zur Vorlage an einen neuen Landtag bewegen konnte, während er nicht Anstand nahm, den Landtag aus politischen Gründen, wie 1849 wegen der Forderung unbedingter Geltung von Reichsgesetzen, aufzulösen. Auch die Auflösung des Budgetlandtages vom 25. März 1855 geschah nicht so sehr, weil die Volksvertretung die Steuererhöhung um 5½ Millionen nicht bewilligen wollte, sondern weil die Majorität dem Minister ein Vertrauensvotum direkt abschlug und an den König eine Adresse über Unzufriedenheit mit der Regierung richtete. Und tatsächlich wurde mit dem neuen Landtage das Budget vereinbart, obwohl auch dieser bei denselben Abstrichen verharrte, und erst nach Erlaß dieses modifizierten Finanzgesetzes wurde der Landtag 1857 neuerdings aufgelöst, wieder wegen der Opposition gegen das Ministerium von der Pfordten; der König mußte dieses nun endlich dem Volke opfern und entlassen.

die rechtliche Möglichkeit ausgeschlossen, daß eine Kammer gegenüber der anderen, wegen unausgleichbarer Meinungsverschiedenheit über die Höhe einer Ausgabe, bei Abstrichen das Budget verwirft; denn mögen die beiden einander gegenüberstehenden Faktoren auch anderer Meinung bezüglich einer Ausgabe sein, so kann doch nie ein Mangel von Übereinstimmung vorliegen, da eben in der niedrigeren Summe von selbst Übereinstimmung erzielt, das Budget also hier immer vereinbart ist.

III. Der nächste Budgetlandtag von 1856 zeitigte dieselbe Erscheinung. Bei der gleichen Ausgabenposition, dem Militäretat, konnte eine formelle Übereinstimmung der beiden Kammern nicht erzielt werden, bei der Beschlußfassung über das Finanzgesetz aber huldigten dieselben übereinstimmend dem oben gezeigten Verfahren und brachten dadurch einen Gesamtbeschluß zustande. Die Kammer der Reichsräte sprach hierbei einen schon im Jahre 1849/50 bemerklichen Gedanken offen in Beschlußform aus, daß sie jede Verantwortlichkeit für die Folgen dieser Zwangsvereinbarung ablehne.[1]) Aber sowohl sie als auch der König unternahmen es nicht, das Budget mitsamt dem Finanzgesetz, so wie es aus der Abgeordnetenkammer hervorging, zu verwerfen, wiewohl sie offensichtlich diesmal von dem Abstrich beim Militäretat noch härter getroffen wurde. Dem König war die darin liegende Gefahr nicht entgangen, und die Sorge, die Zügel der Regierung doch in seiner Hand zu behalten und den Staat auch mit einer feindlichen Volksvertretung zum besten zu lenken, ließ ihn im Landtagsabschied zur Ankündigung eines Mittels greifen, das zweifellos nicht auf dem Verfassungsverständnis beruhte und nur infolge der Haltung der Reichsratskammer nicht zu einer Katastrophe führte.[2]) „Wir werden die unabbrüchige Bestreitung der (zur Erhaltung

[1]) R. 1856, Pr. III S. 685.

[2]) siehe Seite 193 ff. dieser Arbeit.

des Staats-Wohles und Ansehens) notwendigen Ausgaben anordnen;" so hieß es im Landtagsabschied, während das Finanzgesetz wie in früheren Jahren die Unüberschreitbarkeit der Etats aussprach.

Der Grundsatz aber von der notwendigen Übereinstimmung in der niedrigeren Summe bei Ausgabenabstrichen bewahrte von da ab seine Geltung ausnahmslos bis zur Gegenwart. Nicht selten ereignete es sich in der Folgezeit, daß die beiden Kammern über einzelne Budgetposten bei der Vorlage des Budgets sich nicht einigen konnten, und bei dem Finanzgesetz, in welches von vornherein nur die niedrigere Summe eingesetzt wurde, ein Gesamtbeschluß der Kammern in dieser Summe zustande kam, und auch der König stets das Finanzgesetz sanktionierte. Wie sehr sich diese Lehre in dem Budgetrechtsbewußtsein der Kammern eingenistet hat, das mag eine aus dem Jahre 1900 stammende Äußerung des Dr. Daller (Zentr.)[1]) deren Richtigkeit von keiner Seite in Zweifel gezogen wurde, bekunden: „Nach allgemeinen Grundsätzen gilt die niedrigere Summe dann, wenn ein Übereinkommen zwischen beiden Häusern in einer betreffenden Summe nicht zustande gekommen ist. Daher hat nach budgetrechtlichen Verhältnissen allgemein, wie es angenommen wird, die niedrigere Summe zu gelten, und insofern haben wir den dementsprechenden Beschluß der anderen Kammer bloß zur Kenntnis zu nehmen."[2])

---

[1]) A. 1900, St. B. V S. 615. Ferner Äußerung des Abg. Dr. Orterer (Zentr.) A. 1894, St. B. IV S. 560, der sich zur Unterstützung des Satzes ausdrücklich auf die Praxis berief. Ferner auch die Worte des Ministers Frhr. v. Crailsheim A. 1894, St. B. IV S. 399: „Bei einer Budgetsumme besteht kein Zweifel, daß die geringere Summe als genehmigt zu betrachten ist ꝛc."

[2]) Im englischen Parlamente ist es, abgesehen davon, daß das Oberhaus überhaupt kein Modifikationsrecht hat, Regel, daß bei Verschiedenheit der Höhe beantragter Summen zuerst über die kleinere Summe abgestimmt wird (May S. 318); dadurch wird derselbe Gedanken jedoch ohne jene gekünstelte Fiktion zum Ausdruck gebracht; im bayerischen Landtage ist es dagegen Sitte, immer über den weitestgehenden Antrag zuerst abstimmen zu lassen.

IV. Daran knüpfte nun derselbe Abgeordnete die ebenfalls unwidersprochen gebliebene weitere Bemerkung, daß es prinzipiell rechtlich zulässig und juridisch denkbar wäre, daß eine von einer Kammer herabgesetzte Summe, wenn sie etwa nach der Anschauung der anderen Kammer ihren Zweck gar nicht mehr erreichen würde, von dieser dann überhaupt verweigert werde.[1]) Es war uns nicht möglich, einen Präzedenzfall, daß dies tatsächlich geschehen wäre, zu entdecken.[2]) Indes ergibt sich dieser Satz auch aus einer Reihe von Fällen, welche eine expansive Anwendung des „plus continet minus" zeigen.

---

[1]) Übrigens dürfte dies jedenfalls nur da zulässig sein, wo es sich um ein „freies" Ausgabenverweigerungsrecht handelt, was in dem Falle (Ausgaben für die Landtagsversammlungen) nicht gegeben war. Praktisch würde hier die überstimmte Kammer durch Verweigerung der Mittel der Regierung nur den schlechtesten Dienst erweisen. Denn diese wird, wenn sie das Budget nicht verwirft, mit Überschreitung der Mittel das doch ausführen, was für sie „rechtliche Notwendigkeit" ist, und sich dann bei Rechnungsablage zu rechtfertigen suchen; jene überstimmte Kammer wird dann kaum die Hand zur Anklage oder Beschwerde ꝛc. bieten. Wenn nun aber gar keine Mittel genehmigt sind, wird es vielleicht tatsächlich der Regierung unmöglich werden, den Bedarf zu decken, während sie sonst den Restbetrag aus Reserven oder Erübrigungen entnehmen könnte.

[2]) Eine vom Präsidium der Abgeordnetenkammer ex cathedra in jüngster Zeit abgegebene und unwidersprochen gebliebene Erklärung bestätigt aber diesen Satz aufs deutlichste. Präsident Dr. v. Orterer sagte: „Am 25. Juni 1900 habe ich unter Zustimmung der Kammer festgestellt, es müsse darauf hingewiesen werden, daß nach einem abmindernden Beschlusse der Kammer der Reichsräte es durchaus dem Ermessen der Kammer der Abgeordneten überlassen bleibt, ob sie die hiernach sich ergebende niedere Summe ohne weiteres annehmen wolle, oder ob sie vielleicht, von der Annahme der Unzulänglichkeit der geringeren Summe für den intendierten Zweck ausgehend, die gesamte Summe nun ihrerseits ablehnen wolle. Ich habe damit festgestellt, daß es nicht an dem ist, als ob unser Haus ohne weiteres die im Reichsrate abgeänderte Summe annehmen müßte. (Rufe: Sehr richtig!). Käme das Haus vielmehr zur Meinung, daß die so verminderte Summe nicht genüge, um den Zweck, dem der Antrag der Regierung dienen soll, zu erfüllen, so würde die Kammer der Abgeordneten das Recht haben, die Vorlage ganz abzulehnen oder auch neue Modifikationen an dieselbe anzuschließen." (A. 1901/1902, St. B. VI S. 813.)

Man stützte sich auf diesen Satz nicht nur bei Herabsetzung, sondern auch bei voller Verweigerung eines Budgetpostens durch nur eine Kammer, ohne dadurch das Finanzgesetz oder das ganze Budget zu gefährden, indem man die Konstruktion machte, das minus könne auch einmal auf die Zahl 0 herabsinken, und dann sei eben in dieser Zahl Übereinstimmung erzielt. Daß man nun auch diesen zweiten Folgesatz als budgetrechtlich anerkannte, zeigt seine von der Praxis unwidersprochen gebliebene rückhaltlose Anwendung. Es wurden z. B. 1899 10000 Mark zur Beförderung von 10 älteren Bezirksamtmännern zu Regierungsräten von der Abgeordnetenkammer abgelehnt, während die Reichsratskammer auf dieser Summe bestand. Bei der Finanzgesetzberatung erschien nun beim Etat des Ministeriums des Innern in Kap. I § 1 Tit. 1 lit. F. eine Summe, welche genau um jene 10000 Mark gekürzt war, und die Reichsratskammer stimmte nun zu.[1]) Und ähnlich ein eklatantes Beispiel aus dem Jahre 1902.[2]) Die (in mehr als bloß dieser Richtung interessante) Ablehnung der 100000 Mark für Erwerbung ausgezeichneter Kunstwerke für die Kunstsammlungen des Staates, welche von der Abgeordnetenkammer zweimal betätigt wurde, entgegen dem Beschlusse der Reichsratskammer.

Trotz der großen Aufregung, die dieser Abstrich, abgesehen von der gegnerischen Presse, in den Regierungskreisen Bayerns und darüber hinaus hervorrief, und die auch in die Reichsratskammer drang, sehen wir dieselbe der verminderten Ausgabensumme beim Finanzgesetzentwurf zustimmen und die Krone das Finanzgesetz sanktionieren. Ja, wir bemerken hier, daß man wohl an Gegenmaßnahmen der Regierung dachte; aber man sprach nur von der Auflösung des Landtags; von der Möglichkeit einer Verwerfung des Budgets war keine Rede; und selbst der drohenden Auflösung des Landtags gegen-

[1]) A. 1899/1900, St. B. II, S. 791, V S. 326; R. Pr. B. I S. 113; R. B. B. I S. 831. Ein ähnlicher Fall, betreffend Aufbesserung der Geistlichen A. 1897/98 St. B. X S. 353, XII S. 930.

[2]) A. 1902 St. B. X S. 592, 924, 939.

über, rief der Abg. Dr. Schädler namens der Mehrheit des Hauses der Regierung zu: „Man tue, was man nicht lassen kann, man versuche es.“ Da mag außer dem Gefühle der Parteimacht wohl auch der Gedanke mitgespielt haben, daß die Regierung durch ihre eigene jahrelange Nachgiebigkeit jedes Recht auf Verwerfung des Budgets verwirkt habe.

Es ist noch zu bemerken, daß der häufig auftretende Umstand, daß bei einer solchen Meinungsverschiedenheit der Kammern, wo eine fingierte Übereinstimmung notwendig in der niedrigeren Summe gegeben ist, trotzdem die eine Kammer dem niedrigeren Ansatz noch ausdrücklich zustimmt, dem aufgestellten Grundsatz keinen Eintrag tut; denn sobald sie nachträglich doch zustimmt, ist eben keine Divergenz mehr vorhanden, und an die Stelle der fingierten Übereinstimmung tritt die wirkliche. Es mag diese Änderung der Auffassung einer Kammer aus einer Überzeugung durch die Gründe der andern resultieren, oder bloß aus dem Gefühle von der Aussichtslosigkeit der eigenen Meinung und der verhältnismäßig geringen Bedeutung der Abweichung in Verbindung mit dem Bestreben, auch äußerlich dem Budget das Kennzeichen der Vereinbarung in allen Dingen zu geben. Wo dagegen die beiderseitigen Auffassungen zu weit und zu ernsthaft auseinandergehen, da bleibt es bei der fingierten Übereinstimmung, und die eine Kammer wird den Beschluß der andern mit oder ohne nochmalige Debatte lediglich zur Kenntnis nehmen. Die Praxis war in dieser Weise völlig konsequent; so wurde der Beschluß der Kammer der Reichsräte, entgegen der von der zweiten Kammer vorgenommenen Erhöhung der Position für die Landtagsversammlung auf 800 000 Mk. nur die ursprünglich geforderten 500 000 Mk. zu bewilligen, von der Abgeordnetenkammer lediglich zur Kenntnis genommen[1][2].)

---

[1]) A. 1900 St. B. V S. 618.

[2]) Der hier erwähnte Grundsatz könnte leicht zu einer Ausdehnung auf Gesetze überhaupt führen, in der Weise, daß der Mangel der Übereinstimmung über einzelne Teile des Gesetzes nicht das Zustandekommen der

Ein anderes Mittel, die Meinungsverschiedenheiten der beiden Häuser auszugleichen, hat in einzelnen Verfassungen Aufnahme gefunden, z. B. in Dänemark und in den Vereinigten Staaten von Amerika,[1]) wo ein gemeinschaftliches Komitee aus Mitgliedern beider Häuser — in den Vereinigten Staaten je 5, 3 aus der Mehrheit, 2 aus der Minderheit — gebildet wird, um durch gemeinschaftliche Beratung eine Vereinbarung anzubahnen.

Denselben Gedanken hat die bayerische Gemeinde-Ordnung für die Gemeinden mit Stadtverfassung aufgenommen, wo eine gemeinsame Beratung der beiden Kollegien bei Meinungsverschiedenheiten über das Budget stattzufinden hat, aber den Entscheid dann der Beschluß des Gemeindebevollmächtigten-Kollegiums gibt. (B. Gde.-O. Art. 88/V, 89/V.)

Leroy-Beaulieu (II Seite 19) macht den folgenden Vorschlag: Will eine Kammer im Widerspruch zu der anderen einen neuen Kredit ins Budget einsetzen, so darf ein solcher nicht eingesetzt werden; will eine Kammer im Widerspruche zu der anderen einen im vorigen Budget aufgenommenen Kredit verweigern oder kürzen, so muß die Position im bisherigen Umfange beibehalten werden.

§ 6.

b) Ausgabeninitiative des Landtages.

Das Verf.-Verst. definiert das Modifikationsrecht der Kammern lediglich mit der Betonung der Wirkung desselben, daß eine abweichende Überzeugung der Regierung und des Landtages über Natur und Größe des Staatsbedürfnisses entstehen könne. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß sich dieses auch in einer Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgabepositionen äußern kann. Es ist dies nicht ohne weiteres aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen zu folgern, im Gegenteil ließe sich die Behauptung wenigstens verteidigen, daß der Landtag, nachdem er nur um Geldbewilligungen zu einem vor-

---

übrigen vereinbarten Bestimmungen des Entwurfes hinderte. Diese Folgerung wurde von der Kammer der Abgeordneten auch hinsichtlich der Kreditgesetze in Unterscheidung von organischen Gesetzen gezogen, aber von der Regierung als unrichtig und unzulässig zurückgewiesen mit der Bemerkung, daß es sich beim Budget um kein eigentliches Gesetz sondern einen Verwaltungsakt handle, und man diese Analogie nicht zur Beweisführung benützen könne. (Vergl. A. 1901/1902, St.B. X S. 741 ff.)

[1]) Leroy-Beaulieu II Seite 59/60, 69/70.

gelegten Budget angegangen wird, über das darin Verlangte nicht hinausgehen, wohl aber unter diesem Maße bleiben könne.

Schon in den Kämpfen des Jahres 1837 war diese Frage erörtert worden; während eine Meinung (Öttingen-Wallerstein) eine Ausgabenerhöhung immer nur als einem eventuellen Kammerbeschluß entspringend für möglich hielt, da der Regierung Ausgaben nicht aufgedrungen werden könnten, sprach die Mehrheit den Gedanken aus, daß die Regierung das von den Ständen beschlossene Budget nur als Ganzes sanktionieren oder verwerfen könne, und also, da sie nur auf Grund eines vereinbarten Budgets Steuern erheben könne, sich wegen der Erhöhungen mit den Kammern vereinigen müsse.[1]) Damit wurde eine schrankenlose Ausgabeninitiative gefordert.

Es ist zunächst daran zu erinnern, daß das Recht der Gesetzesinitiative des Landtages mit dem Gesetze vom 9. Juni 1898 als zweifellos festgestellt und damit dem Ausgabeninitiativrecht der Kammern ein weiterer Stützpunkt gegeben wurde. Die Praxis hat es auch immer anstandslos ausgeübt. Auch Seydel[2]) erkennt es an; allerdings führt er dabei aus, daß die Regierung, da das Budget nur die Ermächtigung, nicht aber die Verpflichtung zur Betätigung der darin enthaltenen Ausgaben ausspreche, dem Budget formell zuzustimmen sich nicht weigern würde, außer wenn ihr dabei eine Steuererhöhung aufgenötigt würde.

Wie wir in einem späteren Kapitel hören werden, ist die Natur des Ermächtigungsbudgets auch jetzt noch zu sehen; aber es kam das nur da zum Ausdrucke, wo die Regierung von ihr befürwortete Ausgaben unterließ, während sie andrerseits auf die Initiative des Landtages eingesetzte stets ausführte. Der Grund dürfte nicht in einem Rechtssatze zu suchen sein, sondern in politischen Momenten. Je mehr die Regierung sich dem Landtag und vor allem der jeweiligen Mehrheit der Abgeordnetenkammer ergeben zeigt, je mehr sie dabei die Verantwortung der Ereignisse auf sich nimmt, und Regierungs-

[1]) Seydel II S. 550, 551.
[2]) Seydel II S. 599.

vorlagen, die sie für den Staat für notwendig erachtet, in Gesetzesform durchzubringen hat, desto williger wird sie sich auch in eine Ausgabenbetätigung, die ihr der Art oder Höhe nach nicht nach Wunsch ist, fügen.[1]) Und eine Parteipolitik, die schon in der Steuerbewilligung nicht bloß den finanziellen Zweck, sondern Nebenzwecke, insbesondere die Erhaltung und Vermehrung ihres Wählerkontingentes durch Begünstigung besonderer Berufsklassen auf Kosten der steuerzahlenden Gegner und durch Bedrückung der von jenen besonders gehaßten Berufsarten bezweckt, findet neben jener Steuerpolitik ein äußerst wirksames Mittel zu diesem Begünstigungszweck in der Ausgabenpolitik, die sie dank des Initiativrechtes ausüben kann. Was nun die Art des Zustandekommens solcher Ausgabenerhöhungen und Neueinsetzungen anlangt, so können dieselben nur auf einem Gesamtbeschluß beider Kammern beruhen. Hier kommt es vor allem zur Geltung, daß die 1. Kammer, an welche die Geldvorlagen erst nach Prüfung und eventueller Modifikation durch die Abgeordnetenkammer (aber zu gleichem Rechte) gelangen, ein Korrektiv für weitgehende Anträge der Abgeordnetenkammer, wie für zu großes Entgegenkommen der Regierung gegen deren Mehrheit ist, ein Korrektiv also für und gegen die Regierung. In den Zeiten seit 1848 wurde sie allerdings meist nur in ersterem Sinne tätig. Und hier, im Verhältnis beider Kammern zueinander, kam nun der Satz, daß bei Uneinigkeit über die Höhe von Ausgabensummen die niedrigere als vereinbart gilt, zur vollen Anwendung.

Aus zahlreichen Fällen seien die folgenden beispielsweise angeführt: Ein auf Antrag des Abg. Baumann beschlossene Einsetzung von 5000 Mk. als Zuschuß an die Gemeinde Dettelbach zur Deckung von Bauschulden, gegen den sich der Staats-

[1]) Es ist zu bemerken, daß es keinen Unterschied macht, ob der Ausgabeposten im Budget seinen Platz findet, oder, wie oft bei außerordentlichen Ausgaben, in einem besonderen Gesetzentwurf, da die politischen Momente in gleicher Weise in beiden Fällen die Regierung zur Annahme der Erhöhung zwingen, ferner diese Gesetze meist auch eine dauernde Belastung des Budgets z. B. durch Zinsen herbeiführen.

miniſter Frhr. v. Feilitzſch erklärt hatte, wurde von der Reichsratskammer abgelehnt.[1])

Eine Erhöhung des Regierungspoſtulates 1000000 Mk. Zuſchuß an überlaſtete und leiſtungswillige Diſtrikte für den Neubau und die Unterhaltung der Diſtriktsſtraßen auf 1500000 Mk., welche von der Abgeordnetenkammer gegen die Erklärungen des Miniſters Frhr. v. Feilitzſch und des Vertreters des Finanzminiſters beſchloſſen worden, wurde in der Reichsratskammer unter Wiederherſtellung der Regierungsvorlage abgelehnt.[2])

Einmal ſprach ſich die Reichsratskammer gegen die Erhöhung eines Poſtens aus, dem Frhr. v. Feilitzſch ſchon, allerdings unter Vorbehalt, zugeſtimmt hatte, als nämlich die Abgeordnetenkammer die 500000 Mk. für die Koſten der Landtagsverſammlung auf 800000 Mk. erhöht hatte. In der Reichsratskammer erklärte derſelbe, er habe ſein Einverſtändnis gegeben mit der Einſchränkung, daß in der Mehrbewilligung kein Präjudiz für die Abhaltung einer Nachſeſſion gelegen ſei.[3])

In allen dieſen Fällen wurde auf die entſprechende Rückäußerung der Kammer der Reichsräte keine Beratung oder Abſtimmung mehr über den Poſten gepflogen; in der niedrigeren der beiden Summen galt die Vereinbarung als erzielt.

Und nun fragt es ſich, gilt dieſer Satz auch im Verhältnis des Geſamt-Landtags zur Regierung? Als erſter Grund dagegen iſt anzuführen, daß es ſich hier nicht um zwei Teile handelt, die dasſelbe zu tun haben, nämlich ein Willigungsrecht auszuüben, ſondern daß hier auf der einen Seite der Fordernde, auf der andern der Bewilligende iſt, und, da alles auf die Quantität des Bewilligten ankommt, dieſer Teil, was Minderbewilligungen anlangt, der maßgebende iſt. Aber weiter iſt zu erwägen, daß in zweiter Reihe auf

[1]) A. 1893/94, St. B. II S. 30 f. und R. 1893/94 Pr. I S. 324.
[2]) A. 1895/96, St. B. V S. 868 f. und R. 1895/96 Pr. V S. 18.
[3]) A. 1899/1900, St. B. V S. 337 und R. 1899/1900 Pr. I S. 228 f.

Seite der Regierung die Sanktion kommt. In dieſer Sanktion iſt ſie formell frei. Sie braucht ein zu arg zuſammengeſtrichenes Budget nicht annehmen, aber ſie wird dabei eben nicht viel ausrichten, da ſie nie mehr Mittel erhält, alſo höchſtens in der Art der Ausgaben ſelbſtändig wechſeln, nie aber — außer es ergeben ſich Erübrigungen — über die bewilligten Mittel hinausgehen kann. Vorausgeſetzt iſt hierbei, daß der Konflikt nicht ſo weit geht, daß die Regierung in Nichtachtung des Bewilligungsrechtes der Stände die Steuern und Auflagen ſelbſtändig anordnet. Tatſächlich hat die Regierung bisher alle Budgetabſtriche in dem Finanzgeſetze ſanktioniert, ſogar in jenen Zeiten, wo ſie darüber mit den Kammern in ernſte Fehde geriet (1856), und das Bild der Praxis zeigt hier deutlich den Satz: Die niedrigere Summe hat die Übereinſtimmung der Kammern und die Zwangszuſtimmung der Regierung.

Ebenſo formell frei iſt die Sanktion bei der Ausgabenerhöhung. Es iſt hier von vornherein erklärlich, daß hiebei die Krone den Wünſchen des Landtags mehr entgegenkommt, da ſie es ſich ja im allgemeinen gefallen laſſen kann, wenn die Vertreter des Volks mehr bewilligen als von ihnen verlangt wird. Allein dies iſt oft ein Danaergeſchenk, das mit Abſtrichen an anderen, recht empfindlichen Stellen bezahlt wird. Würde man nun den Satz der notwendigen Übereinſtimmung in der niedrigeren Summe auch auf dieſen Fall ausdehnen, ſo käme man zu dem Ergebnis, daß der Landtag nie Ausgabenerhöhungen gegen den Willen der Regierung beſchließen oder neueinſetzen könnte und zwar bei *vereinbartem* Budget. Wohl gilt er ſchrankenlos innerhalb der beiden Kammern und tatſächlich auch zwiſchen Landtag und Regierung, wenn *dieſe* das höhere Poſtulat geſtellt hat, nicht aber dann, wenn der Landtag initiativ vorgeht. Die Fälle, daß der Geſamtlandtag in Ausgabenerhöhungen gegen die Regierung Stellung nahm, ſind nicht gar zu ſelten, ganz abgeſehen von jenen zahlloſen, in denen die Regierungsvertreter mit allerdings nicht zu unterſuchenden Gefühlen ihr Einverſtändnis erklärt hatten.

Ein paar Präzedenzfälle der jüngeren Zeit sind folgende: 1897/98 beschloß die Abgeordnetenkammer eine Erhöhung des Zuschusses an überlastete und leistungswillige Distriktsgemeinden für die Distriktsstraßen von 1100000 Mk. auf 1500000 Mk., obwohl der Minister Frhr. v. Feilitzsch erklärt hatte, über 1250000 Mk. (den Ausschußantrag) nicht hinausgehen zu können. Die Kammer der Reichsräte stimmte diesem Beschlusse bei trotz der Warnung des Finanzministers.[1])

Im selben Jahre wurden auch noch der Zuschuß des Staates zur Hagelversicherungsanstalt von 40000 Mk. auf 200000 Mk.[2]) und der allgemeine Posten zur Hebung der Rindviehzucht von 145000 Mk. auf 200000 Mk.[3]) von beiden Kammern gegen den Willen der Regierungsvertreter erhöht. In dem letzteren Falle erklärte der Regierungskommissär ausdrücklich, die Erhöhung lasse sich nicht mit der Tragkraft des Budgets vereinbaren. Der Finanzausschuß hatte dieser finanziellen Hindernisse wegen die Erhöhung gar nicht beantragt, aber im Plenum wurde unter Beifall der Satz gesprochen: „Wir dürfen doch auch gegen den Willen und gegen den Wunsch der Regierung Änderungen vornehmen." Dieselbe Position gelangte dann 1899/1900 abermals gegen den Willen und die finanziellen Bedenken des Ministers durch gemeinsamen Beschluß beider Kammern zu einer weiteren Erhöhung von 200000 Mk. auf 400000 Mk.[4])

In sämtlichen Fällen wurde der Widerstand der Regierung durch den Gesamtbeschluß des Landtages ignoriert und gebrochen. Budget und Finanzgesetz erlangten in der vom Landtage beschlossenen Form die Kgl. Sanktion.

In Bezug auf die Ausgabeninitiative steht die Reichsratskammer auf völlig gleichem Rechte wie die 2. Kammer. Wenn in Tit. VI § 18 V.-U. sich die Vorschrift findet, daß Anträge auf Staatsauflagen zuerst an die 2. Kammer gelangen

[1]) A. 1897/98, St. B. IX S. 814 f. und R. 1897/98 Pr. VI S. 503 f.
[2]) A. 1897/98, St. B. XII S. 1094 f. und R. 1897/98 Pr. VII S. 106 f.
[3]) A. 1897/98, St. B. XI S. 406 f.
[4]) A. 1899/1900, St. B. V S. 180 f. und R. 1899/1900 Pr. I S. 318.

müssen, so hat die Praxis dies nur auf Anträge der Regierung bezogen; wie die Kammer der Reichsräte überhaupt vollkommenes Amendementrecht auch in Geldbewilligungsangelegenheiten hat, so übte sie insbesonders die Befugnis aus, Ausgabepositionen sowohl gegenüber den Anträgen der Regierung als den Beschlüssen der Abgeordnetenkammer aus eigener Initiative zu erhöhen oder neueinzusetzen.

So schuf sie im Jahre 1897/98 den Posten 120000 Mk. Zuschuß für eine elektrische Bahn von Alt-Ötting nach Neu-Ötting,[1]) ferner 20000 Mk. zur Unterstützung der Pferdeversicherungsvereine.[2]) Hier ging der Antrag — wohl nicht ganz im Einklang mit jener Verfassungsbestimmung — vom Minister selbst aus, der ihn in der Abgeordnetenkammer nicht mehr hatte stellen können, weil der betreffende Etat bereits erledigt war.

Eine Erhöhung nahm sie z. B. hinsichtlich der von der Abgeordnetenkammer beschlossenen 5 Millionen zur Gründung eines Amortisationsfonds zur Bodenzinsbeseitigung vor.[3])

Die hier genannten Ausgabenmehrungen fanden die Zustimmung des Ministers und der Abgeordnetenkammer.

Wenn wir nunmehr von dem äußeren Erscheinen und Vorkommen der Ausgabeninitiative[4]) des Landtags zur Be-

---

[1]) R. 1897/98 Pr. VII S. 577 und A. 1897/98, St. B. XII S. 1111.

[2]) A. 1897/98, St. B. XII S. 896.

[3]) R. 1897/98 Pr. I S. 434 ff.

[4]) Es mag hier Erwähnung finden, wie sehr das Ausgabeninitiativrecht des Parlamentes in England beschränkt ist. Zunächst hat schon das Haus der Lords keine Amendementbefugnis. Die Praxis des englischen Parlaments ließ ferner nicht zu, daß eine von der Krone in der Botschaft befürwortete oder in den jährlichen Voranschlägen beantragte Ausgabensumme vom Geldbewilligungsausschuß erhöht, oder gar eine von der Krone nicht befürwortete Ausgabe beschlossen würde. Dadurch wurde auch eine Erhöhung der Steuern ohne Befürwortung der Krone unmöglich. Nur nach Schluß der Sitzungen des Geldbewilligungsausschusses dürfen Adressen an den König um Verausgabung von Geldsummen zu bestimmten Zwecken unter dem Beteuern, daß das Haus die Deckungsmittel gewähren werde, gerichtet werden; man soll dies Mittel gebraucht

trachtung der inneren Gründe und des Entstehens der Stellungnahme der betreffenden Machtfaktoren übergehen, so können wir bei der großen, ja unendlichen Mannigfaltigkeit der Momente uns nur umriß- und beispielsweise fassen. In weitaus den meisten Fällen wurde das Initiativrecht der Kammern in der Weise ausgeübt, daß der Finanz-Ausschuß an ihn ergangene Petitionen dadurch erledigte, daß er mit oder ohne Zustimmung des Ministers entsprechende Positionen ins Budget einsetzte und beim Plenum beantragte. Vor allem bei den Neubauten von Lokalbahnen, für welche stets ein eigener Gesetzentwurf eingebracht wurde, zeigte sich der Minister den Wünschen der Volksvertretung sehr entgegenkommend, da hier die Deckung durch Aufnahme von Anleihen geschah, und somit eine unmittelbare Budgetbelastung nicht zu befürchten stand.

In den Fällen von größter finanzieller Wirkung beschränkte sich der Landtag darauf, lediglich durch resolutionsartige Beschlüsse die Regierung um Vorlage entsprechender Gesetzentwürfe zu ersuchen; wurde den so ausgedrückten Wünschen nicht Rechnung getragen, so wurde das Verfahren wiederholt und zwar immer dringender, bis schließlich die Regierung, um auf anderer Seite auch ihre eigenen Herzenswünsche durchzusetzen, nachgab und den Gesetzentwurf vorlegte. Auf diese Weise verschwand das initiative Vorgehen des Landtages bei den entscheidenden Verhandlungen formell fast vollkommen, besonders wenn der Regierungsentwurf den Erwartungen voll entsprach, wie z. B. bei den Verhandlungen über das Gesetz betr. die Entschädigungen für Viehverluste durch Milzbrand (1891/92). Wenn also hier

---

haben, um Ausgaben zu erreichen, die die Befürwortung der Krone und Billigung der Minister nicht gefunden hätten. (Vgl. May S. 480, 481, 490.)

Diese Beschränkung der Ausgabeninitiative, die ja eigentlich nicht erzwingbar ist, zeigt in ihrer strikten, auf den Präzedenzfällen aufgebauten Durchführung eine bemerkenswerte Selbstzucht des Parlaments.

In Preußen wurde durch § 27 der Geschäftsordnung für Initiativ-Anträge ein umständlicheres Verfahren angewendet: „Anträge der Mitglieder, welche eine Geldbewilligung in sich schließen oder in Zukunft herbeizuführen bestimmt sind, können nur nach Vorberatung und Berichterstattung einer Kommission zur Abstimmung gebracht werden."

wohl der erste Ansporn vom Landtag ausging, so kann man doch nicht eigentlich von einer Ausübung des Initiativrechtes sprechen, da die Regierung die Verantwortlichkeit hier im ganzen Umfang von Anfang an auf sich nimmt. Vielmehr ist dies nur möglich, wo nach und bei Vorlage von Gesetzen mit finanziellen Wirkungen der Landtag mit Beschlüssen vorgeht, welche die Ausgabenseite des Finanzgebahrens des Staates erhöhen. Auch hier spielen sich meist gerade die wichtigsten Vorgänge im Ausschusse ab, welcher mit der Vorberatung des Gesetzentwurfs betraut ist.[1])

In jüngster Zeit nun hat sich gerade an den verschiedenen Gesetzen betreffend die Grundentlastung ein äußerst anschauliches Bild gezeigt, wie sich das Mehrfordern der Kammern, der Widerstand und das Nachgeben der Regierung bewegten.

Dem Landtage von 1897/98 legte die Regierung als Erfüllung beschlußmäßiger Anträge beider Kammern[2]) einen Gesetz-

[1]) Da aber dessen Verhandlungen nicht offiziell veröffentlicht wurden, können sie nur verfolgt werden, insofern sie im Plenum nochmals zur Sprache kamen.

[2]) Der Antrag der Abgeordnetenkammer (A. 1895/96 Beil. VIII, Beil. 642) ging auf Vorlage eines Gesetzentwurfes, nach dem (im wesentlichen) den Bodenzinsen ein 3¼ % statt 4 %iger Zinsfuß zugrunde gelegt werden solle (mit Rücksicht auf die erfolgte Konvertierung der Staatsanlehen) und auf diese Weise

a) bei den Zinsen zur Staatskasse ¼ % als Nachlaß und ½ % als Tilgungsrate verwendet, und

b) bei den Zinsen zur Ablösungskasse ¾ % nachgelassen werden sollten;

der hierzu erforderliche Bedarf sollte aus allgemeinen Staatsmitteln entnommen werden; außerdem sollte eine Summe bereit gestellt werden, um in besonderen Fällen der Notlage Bodenzinspflichtiger noch weitere Nachlässe zu gewähren. Der Bedarf hätte sich nach diesen Vorschlägen ad a) auf 1,298 700 Mk. und ad b) auf 1,175 350 Mk. belaufen.

Die Reichsratskammer erklärte sich (R. 1895/96 Beil. IV a S. 343) damit einverstanden, daß durch Amortisation allmählich die Bodenzinse beseitigt würden, daß hierzu aus Staatsmitteln ½ % des Bodenzinskapitals geleistet und ferner aus Staatsmitteln für besondere Nachlässe Mittel genommen würden. Der Gesamtbedarf hätte sich darnach auf 1,651 150 Mk. bemessen.

entwurf betr. „die Fortsetzung der Grundentlastung" vor.[1]) Der Regierungsentwurf beabsichtigte hinsichtlich der zur Staatskasse zu zahlenden Bodenzinse, daß 1/8 der Jahresleistung der Pflichtigen als Tilgungsrate denselben angerechnet werde, was eine jährliche Belastung der Staatskasse von 890000 Mark bedeutete, betr. der zur Ablösungskasse zu zahlenden Zinse, daß vom 1. Januar 1898 an für den Rest der Tilgungsperiode die Leistungen auf die ursprünglichen Bodenzinse ermäßigt und 1/8 dieses Betrages den Pflichtigen als Tilgungsrate angerechnet würde, was einer Jahresleistung der Staatskasse von 780000 Mk. entsprochen hätte.[2]) Mit Einrechnung einer Summe für Nachlässe in besonderen Fällen wäre der finanzielle Effekt eine Jahresleistung von 2 Millionen Mark gewesen. Bereits die erste Lesung im Plenum, welche zur Verweisung des Entwurfes an einen Ausschuß führte, zeigte dem Finanzminister, daß die Abgeordnetenkammer fast einmütig ihre Erwartungen nicht erfüllt sah. Der Referent Abg. Dr. Ratzinger (Bauernbund) erklärte, daß eine bis zum Jahre 1958 dauernde Amortisation, wie sie der Entwurf bezweckte, überhaupt keine Amortisation sei, und beantragte sofortige Beseitigung der Bodenzinse.[3]) Der Abg. Lutz (Fr. Vg.) beantragte, daß 1/8 der Jahresleistung unter Übernahme auf die Staatskasse zu sofortigem Nachlaß angerechnet werde;[4]) dadurch wäre ein erhöhter Bedarf von 1,670000 Mk. nötig geworden.

Zwar hatte der Finanzminister bei der Vorlage erklärt, mit Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Landes nicht weiter

---

[1]) A. 1897/98 St. B. IX S. 170 ff.

[2]) Der Entwurf entsprach also im allgemeinen dem Antrage der Reichsratskammer.

[3]) Abg. Dr. Sigl stellte dazu den Antrag auf Einführung einer Klassenlotterie, um dadurch die Mittel zu erlangen; unter der lebhaften Gegnerschaft des Ministers fiel dieser Antrag sogleich bei der ersten Lesung.

[4]) Die Mittel sollten die Überschüsse der letzten Jahre, die Mehreinnahmen auf Grund der zu revidierenden Steuergesetze, endlich die durch die Konvertierung der Staatsschuld freigewordenen 5 Millionen Mark bringen.

gehen zu können, aber die unzweideutige Haltung der Abgeordnetenkammer rang ihm in den Ausschußverhandlungen[1]) ein Zugeständnis nach dem andern ab, wozu ihn der ernste Wille, wirklich das Gesetz zustande zu bringen, wesentlich ermunterte. Im Ausschuß beantragte der Referent, daß 1/4 der Jahresleistungen zur Staatskasse und 1/8 zur Ablösungskasse nachgelassen, und somit 5 Millionen Mark aufgewendet werden sollten. Der Finanzminister erklärte zunächst eine sofortige Beseitigung der Bodenzinse nach dem Antrage Ratzinger mit einem Jahresaufwand von 14 Millionen Mark für unmöglich, auch bis zu den Forderungen des Referenten könne schwerlich gegangen werden, doch lasse er sich zu einer Ermäßigung um 1/8 der Jahresleistung herbei, zu welchem Zwecke er 5 Millionen Mark aus den Erübrigungen des Jahres 1890 als Tilgungsfond auf den Tisch des Hauses lege und zur Verstärkung desselben auch für die nächste Finanzperiode weitere 5 Millionen in Aussicht stelle. Bei freiwilligen Ablösungen sollten außerdem nur 90% statt 100% des Kapitals gezahlt werden, der Nachlaß bei den Leistungen zur Ablösungskasse 2/9 statt 1/9 betragen. Die Opfer des Staates beliefen sich darnach auf jährlich ca. 3 Millionen und für die nächsten 4 Jahre auf weitere je 2 1/2 Millionen Mark (zum Amortisationsfond).

Der Minister war somit gegenüber dem ersten Entwurf und seiner ersten Erklärung in sehr bedeutender Weise entgegengekommen. Allein der Referent blieb auch im Plenum dabei, 1/4 als Nachlaß zu verlangen, wogegen sich der Finanzminister aber entschieden wehrte; doch gestand er nochmals eine Mehrung zu, nämlich als Maß für die Nachlässe in besonderen Fällen 1/2 Million statt 400000 Mk.; nunmehr war der Referent und seine Anhängerschaft zufrieden. Damit war der jährliche Aufwand für die ersten 4 Jahre durch das Nachgeben gegenüber der Kammer um 3 1/2 Millionen Mark gestiegen.

[1]) Nach den sehr ausführlichen und zum Teil wörtlich zitierten Mitteilungen des Ausschußberichterstatters Abg. Kohl (A. 1897/98 St. B. X S. 51).

Allein nun ereignete es sich, daß der Minister selbst in der Reichsratskammer[1]) eine weitere erstmalige Erhöhung des Amortisationskapitals um 3 Millionen beantragte, welche sich unterdessen nach Rücksprache mit den andern Staatsministern aus den Mehreinnahmen des Jahres 1896 als verfügbar herausgestellt hätten und nun gleich verwendet werden könnten, da der Fonds im Laufe der Jahre ohnedies auf 17 Millionen gebracht werden solle. Und als die Reichsratskammer dieses Angebot angenommen hatte, traf sich die weitere Merkwürdigkeit, daß in der Abgeordnetenkammer einzelne Abgeordnete, die den vorherigen Zugeständnissen des Finanzministers gerne zugestimmt hatten, gegen diese neuerliche Erhöhung waren, weil diese 3 Millionen doch vielleicht für andere Landesbedürfnisse besser zu verwenden wären (Abg. Dr. Deinhard (lib.).[2]) Der Gesetzentwurf wurde mit 122 gegen 11 Stimmen, welch' letztere verschiedenen Parteien angehörten, angenommen.[3])

---

[1]) R. 1897/98 Pr. I S. 434 ff.

[2]) A. 1897/98 St. B. X S. 706 ff. — Der Abg. Sartorius (lib.) machte die für das Ausgabeninitiativrecht der ersten Kammer wichtige, aber mit deren Praxis nicht übereinstimmende Bemerkung: „Ich stimme dagegen, weil ich nicht wünsche, daß ferner Zuweisungen an den zu bildenden Amortisationsfonds in anderer Weise zustande kommen, als in endgültiger Vereinbarung mit dem Abgeordnetenhaus; ich wünsche nicht, daß lediglich durch Pression der Reichsratskammer Erhöhungen stattfinden."

[3]) Es muß hier erwähnt werden, daß der Landtag 1897/98 für landwirtschaftliche Zwecke an Erhöhungen einsetzte:

a) als Betriebsvorschuß für die Landwirtschaftsbank 3 Millionen statt 2 Millionen Mk. (A. 1897/98 St. B. IX S. 560 f.),

b) als Zuschuß zur Hagelversicherungsanstalt 200 000 statt 40 000 Mk., und zwar gegen den Willen des Ministers Frhr. v. Feilitzsch (a. a. O. XII S. 1094),

c) Unterstützung der Pferdeversicherungsvereine 20 000 Mk. (a. a. O. XII S. 896),

d) Zuschuß zur Viehversicherungsanstalt 90 000 statt 40 000 Mk. (a. a. O. XI S. 503),

e) Verstärkung des Zentralfonds für Industrie und Kultur 500 000 statt 250 000 Mk. (a. a. O. XI S. 570),

1899 legte die Regierung abermals einen Gesetzentwurf zur Fortsetzung der Grundentlastung vor,[1]) in welchem sie selbst anstatt der versprochenen 5 Millionen zur Verstärkung des Amortisationsfonds 9 Millionen ansetzte. Allein der Ausschuß der Abgeordnetenkammer war auch damit noch nicht zufrieden und forderte mit überwiegender Mehrheit 12 Millionen. Ein weiterer Antrag verlangte 500000 Mk. zum Zwecke der Ablösung von Bodenzinsen um einen geringeren als den normierten Kapitalsbetrag. Die letztere Summe belastete das jährliche Budget. Das Plenum nahm beide Anträge an, obwohl der Finanzminister erklärte, einerseits aus den Erübrigungen diese Summe nicht mehr zu besitzen, andernteils das Budget nicht weiter beschweren zu können. Die Kammer der Reichsräte stellte jedoch den Regierungsentwurf mit den 9 Millionen wieder her, nahm aber jene 500000 Mk. an. Bei der Beratung der Rückäußerung derselben in der Kammer der Abgeordneten stellte nunmehr der Finanzminster in Aussicht, wenn die XXV. Finanz-Periode wirklich noch Mittel brächte, die 3 Millionen dem Amortisationsfond zuzuführen. Dieses Versprechen löste er auch ein.

Es gelangte 1901/1902 ein abermaliger Gesetzentwurf an den Landtag,[2]) welcher noch 2 Millionen der Grundentlastung zur Verfügung stellte, und zwar 2 Millionen zur Verstärkung des Amortisationsfonds, und 1 Million für Ablösungen. Der Ausschuß erhöhte nicht die Summe, wohl aber vertauschte er die beiden Ziffern. Abg. Dr. Gäch (Bauernbund) jedoch verlangte 6 Millionen und zwar nur 1 für den ihm wenig sympathischen Amortisationsfonds und 5 zur Ablösungserleichterung; der Antrag des Referenten ging auf 4 Millionen. Der Finanzminister erklärte jedoch, eine vierte Million nicht bei-

---

f) zur Hebung der Rindviehzucht 200000 statt 145000 Mk. (a. a. O. XI S. 406 f.), hier gegen den ausdrücklichen Willen der Regierung.

Andere Anträge gingen noch weiter, fanden aber keine Annahme.

[1]) Rep. 1899/1900 S. 192 ff.

[2]) A. 1901/1902 St. B. VI S. 310.

schaffen zu können.[1]) Das Plenum begnügte sich mit den 3 Millionen unter bezeichneter Vertauschung der Ziffern.

Sowohl bei diesen Gesetzentwürfen, wie beim Budget waren es immer ganz gewisse Gegenstände, bei denen der Landtag, d. h. die Mehrheitspartei der Abgeordnetenkammer immer wieder Erhöhungen verlangten.

Als ähnliche Vorfälle sind weiterhin die folgenden zu nennen. Der Posten „Zuschuß an überlastete und leistungswillige Distriktsgemeinden für den Neubau und die Unterhaltung von Distriktsstraßen" wurde von der Abgeordnetenkammer 1893/94 von 950000 auf 1000000, 1895/96 von 1000000 auf 1500000 Mk., 1897/98 von 1100000 auf 1500000 Mk., 1899/1900 von 1500000 auf 1750000 Mk. (ein weiterer Antrag ging bis auf 2000000 Mk.) erhöht und führte 1901/1902 zu einem Antrag auf Vorlage eines neuen Wegegesetzes, in dem die Unterhaltspflicht des Staates festgelegt werden sollte.[2])

Der Staatszuschuß zur Viehversicherungsanstalt wurde 1897/98 von 40000 auf 70000 Mk. (der Minister v. Feilitzsch sträubte sich auch gegen 90000 Mk. nicht), 1899/1900 von 70000 auf 100000 Mk. erhöht, während eine noch weitergehende Erhöhung auf 120000 Mk. nach Antrag des Abg. Dr. Heim (Zentr.) in der Reichsratskammer keine Annahme fand.[3])

Der „Posten zur Hebung der Rindviehzucht im allgemeinen" wurde 1895/96 um 19000 Mk., 1897/98 gegen den Willen der Regierung von 145000 auf 200000 Mk. und 1899/1900 abermals gegen die Weigerung des Ministers Frhr. von Feilitzsch von 220000 auf 400000 Mk erhöht.[4])

---

[1]) Der Budgetentwurf verlangte 9 Millionen zur Aufbesserung der Lehrer- und Geistlichengehälter sowie zu Wohnungsgeldzuschüssen für die Beamten. Diese strich die Mehrheit, z. B. die 4 Millionen für letzteren Zweck auf ½ Million, zusammen.

[2]) A. 1893/94, St. B. II S. 50 f. A. 1895/96, St. B. V S. 868 f. A. 1897/98, St. B. IX S. 814 f. A. 1899/1900, St. B. II S. 351 f.

[3]) A. 1897/98, St. B. XI S. 503 f. A. 1899/1900, St. B. V S. 216 f.

[4]) A. 1895/96, St. B. VI S. 751. A. 1897/98, St. B. XI S. 406 ff. A. 1899/1900, St. B. V. S. 180 ff.

Der Staatszuschuß zur Hagelversicherungsanstalt wurde vom Landtag 1897/98 gegen den Willen der Regierung von 40000 auf 200000 Mk. erhöht, eine 1899/1900 beschlossene Einsetzung von 100000 Mk. zur Ermäßigung der Prämien der in der Hagelversicherungsanstalt nach hohen Gefahrklassen Versicherten von der Kammer der Reichsräte abgelehnt. 1901/02 stellten die Abg. Bauer und Huber den Antrag auf Erhöhung des Staatszuschusses von 200000 auf 300000 Mk., zogen denselben aber zurück, als der Minister die Gewährung wegen der Finanzlage verweigerte.[1])

Die Finanzlage war gerade für diese ausgedehnte Betätigung der Ausgabeninitiative das fördernde Element. Die Jahre 1881 bis 1898 brachten Erübrigungen[2]) von rund 300 Millionen. Somit waren immer Gelder da, mit welchen des Landtags Pläne erfüllt werden konnten, ohne die Steuern zu erhöhen, was sowohl Regierung als Landtag sehr unerwünscht gewesen wäre. Wohl stellte die Regierung stets selbst eine Menge von außerordentlichen Postulaten auf die Deckung durch diese Erübrigungen, allein wenn der Minister die Anträge der Kammer mit Bezug auf den Mangel der Mittel zurückwies, hielt man sich wieder unbeschränkt an jene Erübrigungen; man behauptete, daß der Finanzminister immer noch eine Tasche voll Geld irgendwo versteckt habe; die nachgiebige Haltung der Regierung hat diese Meinung nur gefördert. Auch beschränkten sich weder Regierung noch Landtag darauf, über die Erübrigungen der rechnungsmäßig abgeschlossenen und nachgewiesenen Finanzperioden zu verfügen, sondern griffen auch gleich zu den Erübrigungen des ersten Jahres der noch laufenden oder noch nicht abgeschlossenen Finanzperioden.

Vielleicht haben diese Momente dazu beigetragen, daß die Mehrheitspartei dem Finanzminister keinen Vorwurf der Über-

[1]) A. 1897/98, St. B. XII S. 1094. A. 1899/1900, St. B. V S. 205. A. 1901/1902, St. B. VII S. 1184.

[2]) Über Entstehung und Verwendung der Erübrigungen siehe die Tabellen I u. II im Anhang.

schußwirtschaft machte, der von mancher Seite gegen ihn erhoben wurde. Wenn man auch entsprechend den Ergebnissen der vorvergangenen Finanzperioden die einzelnen Einnahmepositionen höher schätzte, so wurde die Frage einer Steuerherabsetzung nicht einmal in den günstigsten Jahren in Erwägung gezogen. Der Finanzminister besprach nur einmal in seiner Budgetrede den Gedanken einer Verteilung der Erübrigungen an die Steuerzahler.

Inwieweit die Ausgabeninitiative gegen die Regierung und ihre Finanzwirtschaft in Zeiten durchzudringen vermag, in denen diese bedeutenden Mittel nicht mehr vorhanden sind, und entweder durch Abstriche an andern Stellen (in mageren Jahren wird aber das Budget an sich schon sparsam angelegt sein) oder durch Erhöhung der Steuern oder Schaffung neuer Einnahmequellen erzielt werden müssen, wird die Zukunft lehren.

Zum Schlusse drängt sich nun noch die Frage auf, ob diese Ausgabeninitiative außer durch die Nachgiebigkeit und Zustimmung der Regierung durch etwaige Rechtssätze hinsichtlich bestimmter Ausgabenarten beschränkt ist, wie dies hinsichtlich des Ausgabenverweigerungsrechtes der Fall sein kann und, wie wir sehen werden, von der Praxis sanktioniert ist. Die Frage wurde 1900 erörtert mit Bezug auf das der Krone zustehende Organisationsrecht.

Die Abg. Dr. Cassel mann und Wagner (lib.) stellten den Antrag,[1]) in Erledigung einer Petition der Forstassistenten um Besserung ihrer Gehaltsverhältnisse eine Summe von 17212 Mk. in den Etat einzusetzen; damit wäre auch teilweise ein früheres Avancement und eine veränderte Stellenbesetzung herbeigeführt worden. Der Ausschuß hatte den Antrag abgelehnt, weil (nach den Worten des Berichterstatters) der Landtag von dem Grundsatze ausgehe, daß die Staatsdienerbeförderung und die Erhöhung der Besoldungen von der Staatsregierung auszugehen habe, nicht aber unmittelbar vom Landtag,

[1]) A. 1900, St. B. III S. 674.

da sie in erster Linie Verhältnisse der Staatsdiener würdigen könne; von diesem Grundsatze sei bisher nie abgegangen worden. Diesen Standpunkt vertrat namens der Mehrheitspartei auch der Abg. Dr. v. Daller, indem er ihn gerecht und verfassungsmäßig nannte und meinte, der Landtag werde sonst oberste Verwaltungsinstanz, und der Minister seines Amts als regierender Minister enthoben;[1]) als ihm aber sodann von den Gegnern (Abg. Wagner) vorgehalten worden, daß das Zentrum z. B. 1892 die Initiative zur Erhöhung der Ministergehälter ergriffen habe, anerkannte er das Recht der Kammer, solche Anträge zu stellen, und wollte nur auf die Konsequenzen desselben hingewiesen haben. Abg. Dr. Cassel mann nahm das Ausgabeninitiativrecht in jeder Angelegenheit in Anspruch, und auch Abg. Ehrhardt (sozdem.) betonte, daß jene feine Unterscheidung des Ausschusses nicht immer gemacht worden sei. Der Finanzminister selbst wandte sich nicht gegen das Initiativrecht, sondern entgegnete mit sachlichen Gründen. Der Antrag Cassel mann wurde mit 75 gegen 44 Stimmen abgelehnt; doch dürfte damit kaum ein entscheidender Präzedenzfall für die genannte Beschränkung der Ausgabeninitiative gegeben sein.

§ 7.

a) Die gesetzlich notwendigen Ausgaben.

I. Das allgemeine prinzipiell gegebene Modifikations- und Ablehnungsrecht von Ausgaben durch die Kammern ist bei der Annahme einer rechtlichen Bewilligungspflicht in der freien Ausübung derart beschränkt, daß es gewissen Ausgaben gegenüber nicht zur Anwendung gelangen kann. Bei der Mannigfaltigkeit und dem Wechsel der Staatsbedürfnisse ist es schwer und unnötig, die einzelnen Ausgaben, bei denen dies zutreffen soll, aufzuzählen, vielmehr kann es nur zweckmäßig sein, eine Gruppenbildung nach inneren staatsrechtlichen Gründen vorzunehmen, wodurch zugleich die Möglichkeit ge-

[1]) Mit dem Verhalten der Mehrheit bei anderen Ausgabeneinsetzungen stimmen diese Worte nicht recht zusammen.

geben ist, alle künftig entstehenden Staatsbedürfnisse auf diese ihre Unablehnbarkeit sofort zu erkennen. Zunächst ist hier die Gruppe von Ausgabepositionen zu nennen, deren staatsrechtliche Notwendigkeit und Höhe außer Zweifel stehen sollen, da beides durch Gesetze festgelegt ist.

Ein formelles Prüfungsrecht hat der Landtag auch hier stets ausgeübt, wir sehen überhaupt bei keiner Budgetberatung eine Position, über die nicht Beschluß gefaßt worden wäre. Aber materiell dachte man doch nicht daran, die Bewilligung solcher Positionen irgendwie in Frage zu stellen, so z. B. die Zivilliste, deren Notwendigkeit und Höhe durch die Gesetze vom 1. Juli 1834 und das Finanzgesetz vom 29. Juli 1876 festgelegt wurde. Bei einer ähnlichen Ausgabe, den Matrikularbeiträgen, entspann sich wohl hinsichtlich der Höhe eine Debatte, aber nicht in der Richtung, als ob die Höhe von der Willigung des Landtages abhänge, sondern nur hinsichtlich der Differenz in der Schätzung, die sich in der Zeit zwischen Aufstellung des Regierungspostulates und Prüfung in den Kammern infolge des Auseinanderfallens des Rechnungsjahres und der verschiedenen Dauer der Finanzperiode im Reiche und in Bayern notwendig ergab.[1]) Der Matrikularbeitrag wurde immer als eine Ausgabe betrachtet, welche bei der Einstellung ins Budget nur als mutmaßliche Summe erscheint, deren wirkliche Höhe aber erst bei der Vorlage der Nachweisungen sich zeigt, und somit das Moment der unbedingten Überschreitbarkeit in sich trägt. Daher bemerkte der Referent Abg. Keßler im Jahre 1894 (A. 1894, St. B. IV S. 271), als die Budgetposition um 5 Millionen überschritten worden war:[2]) „Eine

[1]) Über die Schwierigkeit, die sich bei der Einstellung der Position „Matrikularbeiträge" ins bayerische Budget ergeben, äußerte sich der Referent Abg. Keßler A. 1896, St. B. VIII S. 821.

[2]) Ferner A. 1883, St. B. I S. 197 Abg. Geiger: „Es ist Ihnen allen bekannt, daß eine Mitwirkung der Volksvertretung bei Feststellung der an das Reich zu zahlenden Matrikularbeiträge nicht stattfindet und daß wir daher lediglich die Rechnung zu bereinigen haben, welche uns seitens des Reiches gestellt wird."

Erinnerung hiergegen kann selbstverständlich, da Bayern zu diesen Leistungen rechtlich verpflichtet ist, nicht erhoben werden."[1]) Es wurde auch ohne weitere Debatte den Nachweisungen anstandslos die Anerkennung erteilt. Neben den Matrikularbeiträgen ist die wichtigste Position, deren Notwendigkeit und Höhe gesetzlich feststeht, der Aufwand für das bayerische Heer; wir werden ihn einer gesonderten Betrachtung unterziehen, nicht nur, weil er von dem Zivil-Budget äußerlich getrennt und in Gesetzesform erscheint, sondern vor allem aus inneren Gründen. Die Ausgabenseite desselben steht unter Befolgung der Reichsverfassung und des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 und unter Berücksichtigung des jährlichen Reichsmilitäretats. Aus diesen Gründen wird eine Ausgabenbewilligungspflicht des bayerischen Landtags zu den meisten Positionen in Anspruch genommen. Der tiefere Unterschied besteht aber darin, daß der Regel nach für Militärausgaben keine Landesmittel — Steuern — verwendet werden, und für diesen Etat kein Einnahmebewilligungsrecht des bayerischen Landtags besteht, weil die Einnahmen aus der Reichskasse fließen. Da die Regierung hier auf den guten Willen des Landtags nicht angewiesen ist, kann sie gegen dessen Einmischung eine stärkere Stellung gefahrlos einnehmen, zumal wenn, wie wir sehen

---

[1]) In jüngster Zeit hat dieser Gedanke in einer anderen Bewilligungsformel Ausdruck gefunden: In § 16 des Finanzgesetzes für 1902/1903 wurde das Finanzministerium ermächtigt, für den Fall die Matrikularbeiträge an das Reich die Überweisungen vom Reich überstiegen, den Mehrbetrag der Matrikularbeiträge den Mehreinnahmen des Jahres 1900 zu entnehmen. Es sollte dabei nicht die Unzulässigkeit der allenfallsigen Ausgabe ausgesprochen, sondern nur die Deckung derselben geregelt werden, indem hier nicht budgetmäßige, sondern außerbudgetmäßige Mittel in Anspruch genommen werden sollten. Daß dieses Verfahren eine Neuheit in der Budgetaufstellung bildete, und eigentlich das richtige gewesen wäre, hierfür einen höheren Betrag ins Budget einzustellen, wie der Abg. Wagner (S. 684) meinte, ist klar; denn wenn man schon derartige ordentliche Posten zum Teil aus dem Budget herausreißt, leidet das Prinzip der Einheit des Budgets ganz bedeutend. (A. 1902, St. B. X. Nr. 361.)

werden, das Abweichen vom Etat durch nachträgliches Bitten um Entschuldigung geheilt wird.[1])

II. Neben jenen Ausgabepositionen, bei denen es wegen gesetzlich festgelegter Notwendigkeit und Höhe, wie Seydel sagt, „am Gegenstand der Prüfung (oder Zustimmung) fehlt", erscheint als nächste Gruppe diejenige, bei der je nach Ausfall des Beschlusses des Landtags eine Kollision mit bestehenden Gesetzen eintritt, bei denen also, ausgehend von dem Satze[2]), daß Gesetze nur wieder durch volle Gesetze, nicht aber mittelbar im Wege der Ausgabenverweigerung abgeschafft oder unausführbar gemacht werden können, der Landtagsbeschluß sich in mehr oder minder bestimmter Richtung bewegen muß. Seydel[3]) sagt hiervon: „Es handelt sich darum, welche Ausgaben, bezw. Einrichtungen zur wirksamen und zweckmäßigen Ausführung der Gesetze erforderlich sind. Die Antwort, welche die Regierung, und jene, welche der Landtag auf eine solche Frage gibt, sind an sich einander gleichwertig. Es geht nicht an, zu sagen, daß hier die alleinige Entscheidung der Krone maßgebend sei, es geht aber ebenso wenig an, die Ansicht des Landtags als ausschlaggebend zu betrachten, so daß also die Fälle der unausgleichbaren Divergenz und des Nichtzustandekommens des Budgets gegeben wären."

Indes bislang hat der Landtag auf diese Weise wenigstens das Wirksamwerden von Gesetzen nicht zu hindern versucht. Daß er das bei bayerischen Gesetzen nicht tat, ist nur selbstverständlich, da er ja selbst zu diesen Gesetzen sein Votum abgegeben hatte. In Betracht kommen daher hier nur die Bewilligungen zur Ausführung der Reichsgesetze. Würde der

---

[1]) Im Gegensatze hiezu fand, wie hier wiederholt wird, der Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika in der gesetzlichen Regelung der Militärorganisation und der gesetzlichen Gehaltfestsetzung für die Armee keinen Grund zu einer Bewilligungspflicht, sondern lehnte 1877 den Militäretat ab. (Leroy-Beaulieu II 70.)

[2]) Siehe Laband II S. 994.

[3]) Seydel II S. 585.

Landtag dieselben nicht genehmigen, so verstößt er gegen den Art. 2 der Reichsverfassung, welcher die verbindliche Kraft der Reichsgesetze nicht nur für alle Reichsangehörigen, sondern auch für die Bundesstaaten ausspricht.

Der bayerische Landtag hat auch nie die Mittel zur Ausführung der Reichsgesetze, z. B. zur Gerichtsorganisation auf Grund der neuen Justizgesetze, versagt. Die Fälle vielmehr, in denen der Landtag durch seine Beschlußfassung wirklich in Konflikt mit bestehenden Gesetzen zu kommen drohte, zeigen einen Angriff nicht direkt auf das Gesetz, oder einen gesetzlichen Staatsbedarf, sondern einen parlamentarischen Vorstoß auf Rechte bestimmter Staatsorgane, welche erst wieder aus Gesetzen fließen, und zwar auf Rechte des Königs und so mittelbar auf die Verfassung. Während, wie wir gesehen haben, die Vermögensrechte des Königs, bei denen ja auch eine kausale Berührung mit dem Steuerbewilligungsrecht eintritt, nie einen Angriff des Parlaments erleiden mußten, stellte sich dieses den eigentlichen Hoheitsrechten, der Quelle der Herrschertätigkeit des Königs, wiederholt hemmend in den Weg. Diese Erscheinung hat wohl darin ihren Grund, daß jene Vermögensrechte des Königs eine Summe einzelner, benennbarer und in den Staatsgesetzen auch einzeln benannter Ausstatttungen darstellen, deren klare Abgrenzung auch den Landtag zur Beobachtung dieser Gesetze durch Nichtausübung eines Steuerverweigerungsrechtes zwang. Die Hoheitsrechte hingegen sind ein Ausfluß des im Tit. II § 1 der Verf.-Urk. niedergelegten imperium des Königs, und lassen sich einzeln nur durch wissenschaftliche Betrachtung daraus abstrahieren. Dadurch war für den staatsrechtlich nicht geschulten Landtagsabgeordneten, dessen Streben von jeher auf eine Expansion der Landtagsbefugnisse ging, der Ansporn gegeben, seine Rechte gegen die Kronrechte auszuspielen, bezw. diesen mit Hilfe des Steuerbewilligungsrechtes beschränkend zur Seite zu treten. Es ist dies dem Landtage auch gelungen; allein wenn wir schon hier über die folgende Entwicklung einen Blick werfen, so können wir uns doch aus diesen Ergebnissen nicht zu der weiteren Folgerung

verleiten lassen, als ob alle Hoheitsrechte des Königs, soweit eine Berührung mit dem Budgetrecht des Landtags in ihrer Natur liegt, durch das Steuerbewilligungsrecht des Landtages gebunden, beschränkt würden. Vielmehr lassen sich nur einzelne von den Kronrechten aufführen, bei denen diese Kollision von Rechten einen in sich abgeschlossenen, historisch gewordenen Ausgang erreicht hat, der indes einen Schluß auf die Allgemeinheit der Kronrechte nicht zuläßt. Gerade in diesen Fällen, die einer einheitlichen, wissenschaftlichen Darstellung schwer zugänglich sind, zeigt sich die eigenartige Wirkung der Präzedenzfälle, welche hier den Rechtszustand hervorgerufen haben.

§ 8.

b) Die Kronrechte, insbesondere das Organisationsrecht im Verhältnis zum Bewilligungsrecht des Landtags.

I. Das Gebiet, auf welchem der Landtag hier tatsächlich Erfolge erzielt hat, ist das Organisationsrecht der Krone, oder präziser ausgedrückt das Recht der Behördeneinrichtung; unter diesen Begriff fallen „die Zusammensetzung und innere Gestaltung der Behörden, deren sachliche und örtliche Zuständigkeit und damit das Verhältnis der Über- und Unterordnung, deren Zahl und endlich die Ordnung ihres Geschäftsganges und die Besetzung". Eine Erörterung, daß dieses Recht ein Kronrecht, ob und inwieweit es durch materielle oder formelle Gesetze beschränkt ist, interessiert hier nicht, wir verweisen auf Seydel I S. 490 f. Allein es liegt auf der Hand, daß das Behördeneinrichtungsrecht, da es notwendig Ausgaben nach sich zieht, zu denen Staatsmittel in Anspruch genommen werden können, mit dem Budgetrecht in Berührung kommen muß, insofern eben Staatsmittel nach dem Verfassungsverständnis nur zu Ausgaben verwendet werden dürfen, die in dem vereinbarten Budget stehen und insofern auch für neue Staatseinrichtungen erst erhöhte Mittel bereitgestellt werden müssen.

Die Geschichte und die Ergebnisse dieser Angriffe des Landtags auf das Organisationsrecht sind folgende:

I. Im Jahre 1882 hatte man von Seite der Mehrheitspartei den Sturz des Ministeriums Lutz ins Auge gefaßt.[1] Der erste Schritt hierzu war jene schon erwähnte Erklärung des Frhrn. v. Hafenbrädl gewesen; nun versuchte man es, den Minister auf die einfachste Weise dadurch zu eliminieren, daß man das von ihm innegehabte Ministerium abschaffte und zu diesem Zwecke den Etat des Kultusministeriums bei der Budgetvorlage strich. Auch dieser Versuch mißlang; so erwünscht der Sturz des Ministers der ganzen Mehrheitspartei gewesen wäre, so war diese doch für die geplante Maßnahme nicht zu haben; teilweise gab sie zu, damit einen Schlag ins Wasser zu tun, da ja, wie der Minister selbst sagte, es leicht möglich sei, daß die Krone seine Person auf einen anderen Ministerposten stelle; teilweise obsiegte auch bei ihnen der Gedanke der verfassungsmäßigen Unzulässigkeit des Vorhabens. Der Abg. Schels[2] hatte nämlich den Antrag gestellt, den Ministerialetat zu streichen und gleichzeitig an die Krone den weiteren Antrag zu richten, die Geschäfte des Kultusministeriums anderen Ministerien zuzuweisen. Ausgangspunkt war auch hier das allgemeine Steuerverweigerungsrecht, welches er als ein in der bayerischen Verfassung gewährleistetes betrachtete. Er leugnete nicht, daß auch das Organisationsrecht der Krone durch die Verfassung gesichert sei,[3] doch behauptete er, beide stünden sich gleichberechtigt gegenüber, eine Meinung, der auch Abg. von Hörmann (konserv.) sich nicht entringen konnte, wenn er sagte, daß beide Rechte, zum Extrem getrieben, einander widersprechen, und sich daher die Gegner Mäßigung auferlegen müssen, namentlich deshalb, weil der Landtag mit Rücksicht auf das Verf.-Verst. (womit er offenbar auf die dort

[1] A. 1882, St. B. II S. 476 ff.

[2] A. 1882, St. B. III S. 9.

[3] Seydel I S. 491 leitet es aus Titel II § 1 Verf.-Urk. ab und findet es bestätigt in verschiedenen Landtagsabschieden, z. B. vom 15. Aug. 1828 Abschn. I D.

vorgesehene Möglichkeit des Wirtschaftens ohne vereinbartes Budget anspielte) doch den kürzeren ziehen müßte. Dieser Ansicht von einer Gleichberechtigung trat der Abg. Kopp gegenüber. (Derselbe hatte früher dem Landtage ein allgemeines Steuerverweigerungsrecht abgesprochen, nun schien er aber doch von einem solchen auszugehen.) Er stellte den Satz auf, das Organisationsrecht der Krone sei, soweit es Einrichtungen schaffend sich äußern wolle, gebunden durch das Geldbewilligungsrecht; es gehe also nicht an, das Organisationsrecht der Krone prinzipiell höher als das Geldbewilligungsrecht zu stellen, so daß also für eine zu treffende Einrichtung die Mittel gewährt werden müßten; vielmehr könne das Organisationsrecht nur in Verbindung mit dem Geldbewilligungsrecht ins Leben treten, weil es eben an dieses gebunden sei. Sei aber einmal die Geldbewilligung da, so sei auch das Organisationsrecht frei geworden und könne nun nicht mehr durch Wiederverweigerung der Mittel annulliert werden, in solchem Falle wäre ja sonst das Organisationsrecht beim Landtage und nicht beim Könige. Er anerkannte damit zugleich, daß sich jedoch den bestehenden Einrichtungen gegenüber das Geldbewilligungsrecht unterordnen müsse.

Dabei wies er, wie Abg. Dr. Rittler, auf ein im Jahre 1877 vorgefallenes Ereignis hin; als die Regierung nämlich für Verlegung der Forstschule nach München Mittel beanspruchte, habe der Landtag diese verweigert und die Regierung habe daher die ihr an sich zweifellos zustehende Organisation nicht vornehmen können, da sie sich eben ohne Mittel nicht machen ließ. In der Tat ist hier ein wichtiger Präzedenzfall für das Verhalten des Landtags gegenüber dem Neuorganisationsrecht der Krone gegeben; und indem die Regierung diesen Beschluß sanktionierte, anerkannte sie, daß sie dem Satz, das Organisationsrecht gehe unter allen Umständen dem Geldbewilligungsrechte des Landtags vor, nicht huldige.[1])

[1]) Vergl. M. v. Seydel in der „Allgemeinen Zeitung" 1882 Nr. 88 „Staatsregierung und Volksvertretung in Bayern", worin er sich mit der

Kurze Zeit darauf kam es zu einer abermaligen Erörterung der Beziehungen des Geldbewilligungs- und Organisationsrechts.[1]) Die Regierung hatte in den Erläuterungen zum Budget die Absicht ausgesprochen, aus etwaigen Erübrigungen eine Anzahl von Richtern zu befördern. Sie hatte die Position nicht ins Budget eingestellt, weil sie dazu ja unmittelbar keine Mittel brauchte und es darauf ankommen lassen wollte, ob sich eben Erübrigungen ergeben. Der Abg. Franckenburger (lib.) verwies nun zunächst auf einen Vorgang im Jahre 1880, in welchem die Beförderung von zwei Ministerialräten von der Kammer abgelehnt, aber von der Regierung trotzdem vorgenommen worden war, kraft ihres Organisationsrechtes, das in diesem Falle durch ein Geldbewilligungsrecht nicht gebunden erschien, da diese Organisation Mittel überhaupt nicht beanspruchte. Es war also hier ein Fall des von dem Landtagsbeschluß unabhängig eingreifenden freien Neuorganisationsrechtes der Krone gegeben.

Nicht ganz gleich ist der Fall im Jahre 1882. Wohl ist es richtig, daß der Minister innerhalb des Etats freie Bewegung hat; aber fürs erste wurde festgestellt, daß diese nicht soweit gehe, daß auch die Erübrigungen eines Etats der freien Verwendung des Ministers zustünden, daß letztere vielmehr in die Staatskasse fallen (Abg. Ruppert); schon deswegen handle es sich nicht um eine Organisation, die keiner Mittel bedürfe, wie Abg. Franckenburger meinte; vor allem aber würde, wenn auch für diese Finanzperiode besondere Mittel nicht beansprucht würden, eine höhere Position für die nunmehr erhöhten Gehälter der beförderten Beamten im nächsten Budget erscheinen, und da würde nun, wie Abg. Dr. Daller sagte, das Geld nicht verweigert werden können. Es würde also ein solches Verhalten der Regierung einer Umgehung des Geldbewilligungsrechtes gleichkommen, und sich dieselbe auf diesem Umwege in gar vielen Fällen davon emanzipieren können. Aus

konstitutionellen Natur des vom Abg. Schels zugrunde gelegten Satzes: „le roi règne, mais il ne gouverne pas" beschäftigt.

[1]) A. 1882 III S. 227.

dem anormalen Vorgange aber, daß die Regierung hier über einen Satz in den Erläuterungen abstimmen ließ, geht nun hervor, daß ihr ein solches illoyales Vorgehen vollständig fern lag, daß sie positiv anerkannte, daß dem Landtage nicht nur die Möglichkeit zusteht, Neuorganisationen der Krone, zu denen unmittelbar Geld benötigt ist, zu verhindern, sondern daß auch Organisationen, die wohl zunächst keine besonderen Mittel erheischen, aber ihrer Natur nach doch einmal in Gestalt einer Geldforderung an den Landtag kommen, der vorgängigen Zustimmung desselben bedürfen.

Einen wie weit gehenden Einfluß man dadurch dem Landtage auf das Gebiet der eigentlichen Staatsverwaltung zubilligte, konnte wohl auch den damaligen leitenden Persönlichkeiten nicht entgehen; sagte ja doch Abg. Ruppert (Zentr.), es handle sich um ein Stück Organisation, zu welchem die Ermächtigung nachgesucht werde. Allein im Sinne des Landtags war dieser Fortschritt an Machtbefugnis ganz konsequent.

Der Fall einer Umgehung des Geldbewilligungsrechtes zugunsten des Organisationsrechtes, der nach der vorstehenden Darstellung durch das Verhalten der Regierung vermieden wurde, ereignete sich, allerdings unbeabsichtigt, im Jahre 1884. Durch Verordnung vom 20. August 1874, die Schulordnung für die Studienanstalten des Königreichs Bayern betreffend Ziffer II, war in Erfüllung von Vereinbarungen zwischen den Bundesregierungen die Einführung einer neuen untersten (I.) Lateinklasse verordnet worden, und dieselbe auch ins Leben getreten. Zunächst waren dafür besondere Mittel nicht nötig geworden, da, wie in der Kammer der Reichsräte erwähnt wurde,[1]) keine neuen Lehrerstellen geschaffen, sondern die angefügten Klassen durch Assistenten vikariiert wurden. Dieser Zustand schien nun auf die Dauer den Schulzwecken nicht zu

[1]) R. 1876 Pr. I S. 533.

genügen, und die Regierung forderte im Budget für die XIII. Finanzperiode im Jahre 1876[1]) einen Mehrbedarf für diese Lateinklassen, und nun kam es natürlich zur Erörterung der Bedürfnisfrage dieser Einrichtung, die von der Kammer der Abgeordneten zweimal verneint wurde, während die rechtliche Frage nur vom Referenten Abg. Schmidt (lib.) gestreift wurde. Derselbe stellte den nachmals im Jahre 1884 zum deutlichen Ausdruck gekommenen Grundsatz auf, daß Organisationen nicht eher durchgeführt werden sollen, als bis die Mittel hierzu bewilligt seien; dieses Bewilligungs- bzw. Verweigerungsrecht sei im Finanzausschuß auch vom Regierungsvertreter anerkannt worden. Nun war aber hier die Organisation schon durchgeführt worden, also das eingetreten, was, wie wir gesehen, im Jahre 1882 die Regierung durch vorherige Zustimmungseinholung seitens des Landtages zu vermeiden suchte, andernteils tauchte aber die im Jahre 1882 vom Abg. Dr. Daller gehegte Meinung, man könne für eine einmal durchgeführte Organisation die Mittel nicht verweigern, nicht auf. Diese Erscheinung dürfte in der Tat insofern gerechtfertigt sein, als es hier lediglich auf die Natur der Organisation ankommt; jene Richterbeförderung hätte durch eine nachträgliche Verweigerung in ihrer wirtschaftlichen Wirkung nicht mehr beseitigt werden können, da die Richter durch die Beförderung eben einen klagbaren Rechtsanspruch auf den höheren Gehalt erlangt hätten, und, wie wir sehen werden, derartige Positionen vom Landtage als nicht verweigerbare anerkannt wurden. Es hätte sich also damals um Kollision mit einem anderen Rechtssatze gehandelt. Anders ist die Frage im Falle der ersten Lateinklassen. Hier ist kein rechtlicher Grund zu ersehen, warum dieselben nicht wieder hätten aufgehoben werden können, denn, wie sie vorher ohne staatlichen Unterhalt bestanden hatten, so lebten sie, wie Reichsrat Graf Lerchenfeld ganz richtig prophezeite, auch nachher fort. Der Fall[2])

[1]) A. 1876, St. B. II S. 624.

[2]) Über den weiteren Verlauf dieser Angelegenheit siehe A. 1884, St. B. II S. 338ff., 1888 St. B. II S. 264.

zeigt aber, daß man von einem absolut freien Organisationsrecht der Krone überhaupt kaum mehr sprechen kann; denn sogar rechtlich und tatsächlich ohne Landtagsvotum verfügte Organisationen der Krone müssen jederzeit, sobald besondere Staatsmittel dazu nötig werden, infolge Steuerverweigerung wieder aufgehoben werden, sofern nicht ein anderer Rechtssatz (wie der erwähnte von dem klagbaren Anspruch) die Ausgabe zu einer rechtlich notwendigen macht, der gegenüber ein Steuerverweigerungsrecht von vornherein nicht in Frage kommen könnte. Daß hier die Wiederaufhebung der Organisation nicht eintrat, hängt nur mit dem zufälligen Umstande zusammen, daß dieselbe auch ohne Staatsmittel fortexistieren konnte.

Zugleich aber läßt sich daraus deutlich der Satz ersehen, daß nicht das tatsächliche Bestehen einer Organisation dem Landtag die Steuerbewilligungspflicht auferlegt, sondern erst der Umstand, daß er durch Bewilligung der Mittel das Bestehen oder das Eintreten einer Organisation anerkannt hatte.

II. Übrigens ist diese These erst neueren Datums. Im Jahre 1876 haben wir noch einen Fall, in dem sich gerade das Gegenteil kundgibt. Es war nämlich durch Verordnung vom 22. November 1872[1]) ein oberster Schulrat errichtet worden. Der Landtag genehmigte hierzu auch die Mittel; die Organisation war also voll ins Leben getreten. Beim nächsten Budget jedoch verweigerte die Kammer der Abgeordneten zweimal die Summe, welche für Funktionsgehalte, Reisediäten ꝛc. als Exigenz für den obersten Schulrat von der Regierung gefordert wurde, und zwar ohne einem rechtlichen Widerspruch des Ministers zu begegnen.[2]) In der Kammer der Reichs-

[1]) Reg.-Bl. S. 2593.

[2]) Bzw. sie bewilligte die Summe nur für das erste Jahr der Finanzperiode, da die Budgetverhandlungen erst im Juli 1876 stattfanden, und so tatsächlich für dieses Jahr der oberste Schulrat noch dotiert werden mußte; A. 1875, St. B. II S. 577ff., 870ff.

räte, welche das Postulat wieder einsetzte, erklärte der Minister sogar ausdrücklich[1]): „Es liegt nicht allein ein Akt der Staatsregierung vor, in deren Organisationsbefugnis die Errichtung des obersten Schulrates gelegen ist, sondern zugleich ein Beschluß der beiden Kammern des Landtages, welche diese Einrichtung auch ihrerseits sanktioniert haben" (also gerade die beiden Momente, aus welchen heraus später ein Wiederverweigerungsrecht des Landtags geleugnet wurde). Anstatt dieses zu betonen, fuhr der Minister jedoch fort: „Ich will nicht im mindesten die Befugnis des Landtags bestreiten, die Mittel für das fragliche Institut zu verweigern, sofern hierfür ausreichende Gründe vorliegen." Die Regierung gebrauchte hier dasselbe Mittel, wie bei den ersten Lateinklassen; sie ließ den obersten Schulrat ohne Dotierung fortbestehen, und im Landtagsabschied[2]) sagte sie ausdrücklich: „Gegenüber den Beschlüssen des Landtags hinsichtlich der postulierten Exigenz für den obersten Schulrat wollen wir unser Recht, das Unterrichtswesen nach Maßgabe der Bedürfnisse desselben zu organisieren, ausdrücklich vorbehalten haben."

Es war also damals der Grundsatz, daß der Landtag Organisationen, die er einmal durch Bewilligung der Mittel anerkannt hat, nicht mehr durch Verweigerung derselben beseitigen könne, vielleicht nicht bekannt, sicherlich aber nicht geübt. Der vorerwähnte Fall ist aber kein singulärer, sondern der Ausdruck einer damals herrschenden Rechtsüberzeugung, wofür wir als Beweismittel einen ähnlichen Fall anziehen.

In den Jahren nach 1870 ging eine Strömung im bayerischen Landtage dahin, die bayerischen Gesandtschaften ganz oder zum Teil als durch die Reichsorganisation überflüssig geworden aufzuheben. In den drei aufeinanderfolgenden Landtagen von 1871/72, 1873/75, 1875/76[3]) schlug man den Weg ein, der späterhin als der einzig richtige und mögliche be-

[1]) A. 1876 Pr. I S. 508.

[2]) Landtagsabschied vom 29. Juli 1876 Abschn. I § 2 Abs. III.

[3]) A. 1872, St. B. II S. 564. A. 1873, St. B. I S. 322 ff. A. 1875, St. B. I S. 471.

zeichnet wurde: man brachte den Antrag ein: Es sei an den König die Bitte zu stellen, daß bis zur nächsten Finanzperiode sämtliche diplomatischen Vertretungen Bayerns außerhalb des Reiches aufgehoben werden. In beiden Landtagen fand der Antrag schon in der Kammer der Abgeordneten nicht die nötige Majorität. Aber daraus, daß dieselbe zum Zwecke der Abschaffung der Gesandtschaften den Weg des Antrages an die Krone einschlug, darf man nicht schließen, daß sie ein anderes Mittel für unmöglich hielt; denn im Jahre 1873 wurde nicht nur ein Antrag an die Krone gerichtet, sondern auch vorweg schon die Hälfte der Position für die Gesandtschaften gestrichen, um so die Regierung zu zwingen, einen Teil der auswärtigen Gesandtschaften einzuziehen. Staatsminister v. Pfretzschner bemerkte, der Antragsteller sei gegenüber dem Jahre 1872 diesmal einen starken Schritt vorwärts gegangen, indem er einen hübschen Teil der postulierten Summe zu streichen beantragte. Aber er wies ein solches Vorgehen nicht als unstatthaft zurück; er erklärte wohl, wenn man das Recht anerkenne, Gesandte zu halten, dann dürfe man weder in der einen noch in der anderen Weise der Regierung die Ausübung des Rechtes unmöglich machen; wo ein Recht bestehe und man dasselbe anerkenne, da könne sich die Landesvertretung nicht der Pflicht entziehen, die dazu erforderlichen Mittel ihrerseits zu bewilligen. (Auch im Jahre 1875/76 heißt es im Berichte des Abg. Franckenburger an den Finanzausschuß: Solange das Gesandtschaftsrecht bestehe, könne die Versagung aller Mittel für die Ausübung desselben nicht für berechtigt angesehen werden.) Es wurde von den Antragstellern dem gegenüber betont, daß sich der Angriff nicht gegen das Gesandtschaftsrecht als solches, sondern gegen die Art und den Umfang der Ausübung desselben, also gegen das Organisationsrecht richte. Und was dieses betrifft, so kam der Gedanke, daß gerade das lange Bestehen der Organisation, die durch fortwährende Bewilligung der Mittel hierfür von der Kammer anerkannt worden war, letzterer die Möglichkeit entzieht, nun auf einmal die Mittel dafür zu verweigern, damals nicht zum Ausdruck.

Gerade an dieser Materie ersehen wir am deutlichsten den Umschwung der Rechtsüberzeugung, der sich (wohl unter dem Einflusse des Seydel'schen Werkes) im Landtage oder wenigstens auf Seite der Regierung in den 90er Jahren vollzog. Im Jahre 1893[1]) stellte der Abg. Seyboth (freis.) den Antrag, von den postulierten 300000 Mk. für die bayerischen Gesandtschaften die Summe von 100000 Mk. zu streichen mit der Folge, die beiden Gesandtschaften in Paris und St. Petersburg auf diese Weise zur Einziehung zu bringen; es war also dasselbe Vorgehen wie im Jahre 1873. Aber in anderer Weise vertrat diesmal der Minister Frhr. v. Crailsheim die Regierung; er erklärte: „Nach unserem Verfassungsrecht steht dem bayerischen Landtage nicht die Befugnis zu, Organisationen, welche einmal mit Zustimmung des Landtages bestehen, durch Verweigerung der Mittel einfach aus der Welt zu schaffen. Es begegnet sich hier das Formationsrecht der Krone mit dem Geldbewilligungsrechte des Landtags. Dies hat der Landtag auch jederzeit anerkannt, indem die Mitglieder des Landtages, welche Gegner der Gesandtschaften sind, sich früher darauf beschränkt haben, lediglich Anträge an die Krone auf Aufhebung einzelner Gesandtschaften für die nächste Finanzperiode zu richten.[2]) Einer einfachen Verweigerung der Mittel für Gesandtschaften kann eine praktische Bedeutung nicht zuerkannt werden, denn die Krone kann nicht gezwungen werden, Beamte zu pensionieren (s. Beamtenernennungs-, Pensionsrecht — Betätigung des Organisationsrechtes), und wenn die betreffenden Beamten nicht pensioniert werden, so haben sie einen dekretmäßigen Anspruch auf ihre Gehaltsbezüge und können dieselben

[1]) A. 1893, St. B. I S. 413.

[2]) Der Minister bezog sich hier auf Präzedenzfälle und anerkannte damit deren Bedeutung; aber er verkannte, daß damals tatsächlich über diesen Punkt andere Rechtsanschauungen bestanden, auch übersah er, daß im Jahre 1873 nicht bloß mit Anträgen an die Krone, sondern auch mit Verweigerung der Mittel vorzugehen versucht wurde.

im gerichtlichen Wege geltend machen.[1]) Was die Gegner der Gesandtschaften tun können, ist einfach, einen Antrag an die Krone zu richten, welcher dieselbe bittet, die und die Gesandtschaft aufzuheben."

Die Abgeordnetenkammer entschied sich für das Regierungspostulat, also für Beibehaltung der Gesandtschaften. Dieses Abstimmungsresultat allein kann jedoch noch nicht dafür maßgebend sein, eine weitere Folgerung daraus abzuleiten. Doch einerseits zeigt uns die feste Haltung des Ministerpräsidenten, daß die Regierung in dieser Weise einem Vorstoß gegen ihr Organisationsrecht und gegen das Fortbestehen der Organisationen nicht nachzugeben gesonnen war. Andrerseits können wir sogar positiv aussprechen, daß die Rechtsüberzeugung der Regierung und der Landtagsmehrheit eine gemeinschaftliche war. Es sprachen nicht nur Abgeordnete, welche im Punkte der Zweckmäßigkeit der Gesandtschaften den Standpunkt der Regierung einnahmen, sich im Sinne des vom Ministerpräsidenten eingenommenen Rechtsstandpunktes aus,[2]) sondern auch solche Abgeordnete, die die Zweckmäßigkeit der Gesandtschaften verneinen mußten, stimmten gegen den Antrag, eben aus den angegebenen Gründen.[3]) Freilich auch hier fehlten die Stimmen

---

[1]) Es war dabei ein glücklicher Gedanke des Ministers, außer dem theoretischen Standpunkt auch den praktischen dem Landtage vor Augen zu halten. So konnte die Rechnung des Ministers, daß bei dem Abstrich von 100000 Mk. infolge weiterer Konsequenzen keine Ersparungen gemacht werden, im Gegenteil etliche 4000 Mk. darauf gezahlt werden müßten, ihre Wirkung nicht verfehlen, so daß mit Recht der Abg. Dr. Hebel sagte: „Jetzt wird der Antrag nicht angenommen, weil er augenblicklich nicht von finanziellem Vorteil ist."

[2]) Abg. Landmann (A. 1893, St. B. I S. 420): „Soviel dürfte jedenfalls feststehen, daß das Gesandtschaftsrecht ein Kronrecht ist, zu dessen Ausübung dem Regenten nicht alle Mittel entzogen werden dürfen. Die Volksvertretung kann lediglich an die Krone die Bitte richten, daß sie entweder auf dieses Recht verzichte oder doch wenigstens sich bezüglich der Ausübung desselben einschränke."

[3]) Abg. Aub (A. 1893, St. B. I S. 416): „Der Antrag stößt nach den Äußerungen des Hrn. Ministers auf verfassungsmäßige Bedenken und Zweifel. Ich könnte daher wenigstens für meine Person aus diesen

derer nicht, die jene Rechtssätze nicht anerkannten; so erklärte der Abg. Dr. Hebel mit Abstrichen bei den Gesandtschaften „von seinem Budgetrecht erlaubten Gebrauch zu machen".

Der Vorfall in seinem ganzen Verlauf, die Ablehnung des Antrags Seyboth auf Aufhebung der zwei Gesandtschaften und die dabei gemachten Äußerungen einzelner Abgeordneter, namentlich die Präzisierung des Regierungsstandpunktes seitens des Ministerpräsidenten erscheinen uns als ein markanter Präzedenzfall, der die Ansicht dokumentiert, daß der Landtag Organisationen der Krone, die er durch die entsprechenden Geldbewilligungen anerkannt hat, durch Verweigerung der Mittel nicht mehr aufzuheben vermag, daß er diesen Ausgaben als notwendigen gegenüber tritt, deren Fortbewilligung nicht in seinem Belieben steht.

III. Die Tatsache, daß diese Folgerung budgetrechtlicher Gedanken früher nicht gezogen worden ist, daß vielmehr das Gegenteil zum Ausdruck kam, darf uns nicht befremden. Wir haben darin nicht ein Beispiel schwankender Rechtsanwendung oder Unsicherheit zu erblicken, sondern das Fortschreiten von einer als unrichtig erkannten Rechtstheorie zu einer neuen. Es ist nicht gegen die Natur eines Rechtssatzes, daß sich in seiner Auslegung andere Auffassungen geltend machen, bei Sätzen des Gesetzes- wie des Gewohnheitsrechtes. Die Präzedenzfälle haben allerdings gerade die Bedeutung, ein maßgebender Untergrund für die Rechtsgestaltung in künftigen Fällen zu sein, aber auch sie sind darin nicht unabänderlich. Eine andere Gestaltung derselben einzuführen, ist nur deshalb von besonderer Schwierigkeit, weil gerade eine beharrliche Berufung auf die früheren Präzedenzfälle, ganz abstrahiert von wissenschaftlichen Gedanken, außerordentlich leicht und daher in den

---

Gründen nicht für den Antrag Seyboth stimmen. Ich würde es für richtiger halten, wenn die Anregung in einem selbständigen Antrag, in einer Bitte an die Krone, an die Beratung des Etats angereiht würde, alsdann glaube ich, könnten auch solche Abgeordnete, welche die Zweckmäßigkeit vorwalten lassen, dafür stimmen."

Händen von Faktoren, bei denen letztere nur untergeordnetes Ansehen haben, besonders gefährlich ist. Es ist eine natürliche Erscheinung, daß die beiden einander widersprechenden Präzedenzfälle nicht nahe bei einander liegen, und der letztere in der Zwischenzeit deutlich vorbereitet wurde durch eine in gleicher oder ähnlicher Richtung allmählich sich kundgebende Fort- und Umbildung des Rechtsproblems und der Rechtsüberzeugung der betreffenden Faktoren, so daß sich nicht einmal eine oppositionelle Berufung auf die frühere Übung zeigte.

Zwischen den Vorgängen in der Mitte der 70er Jahre betreffend Abschaffung der Gesandtschaften und der des obersten Schulrates und dem Ausdruck der neuen Rechtsauffassung im Jahre 1893, liegt nämlich eine Epoche des Kampfes des Landtages mit der Regierung um das freie Steuerbewilligungs- und Steuerverweigerungsrecht[1]) in den 80er Jahren, wobei der Landtag jedenfalls nicht Sieger blieb. Dadurch wurde schon der Grundsatz, daß gewisse Ausgaben dem freien Bewilligungsrecht des Landtags entrückt sein können, ans Licht gebracht.

Im selben Jahre sind uns dann zwei Fälle begegnet, in welchen bereits zu diesem eigenartigen Geldbewilligungsrecht das Organisationsrecht der Krone in Beziehung gesetzt wurde, allerdings nach der Seite, daß positiv neue Organisationen der Krone von dem Geldbewilligungsrecht der Kammern abhängen. Ausgesprochen wurde der im Jahre 1893 angewandte Grundsatz von mehreren Rednern schon im Jahre 1882, als es unternommen wurde, das Kultusministerium Lutz abzuschaffen. Der Abg. Kopp[2]) sagte dort: „Das Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten ist eine auf Antrag der Krone mit Zustimmung der Kammern schon eine so geraume Zeit bestehende Staatseinrichtung, daß es nach unserem Verfassungsrecht den Kammern einseitig und allein nicht zusteht, dieselben aus eigener Macht-

[1]) Siehe § 2 dieser Arbeit.
[2]) A. 1882, St. B. III S. 37.

vollkommenheit durch gänzliche Verweigerung der erforderlichen Mittel zu beseitigen." Der Abg. und Referent Dr. Rittler (Zentr.), der übrigens selbst im Jahre 1875 das Steuerverweigerungsrecht praktisch ausgeübt hatte, bezeichnete die Frage als Streitfrage und in letzter Linie als eine Machtfrage; er bemerkte, daß in dieser Richtung das Verfassungsgesetz eine Lücke habe, während die Praxis nur ein negatives Resultat zeige, daß man nämlich, wenn es sich um Aufbauung oder Änderung einer Organisation handelte, nicht die Mittel verweigerte, sondern einen entsprechenden Antrag an die Krone stellte. (Abg. Dr. Rittler erinnerte sich wohl dabei nicht daran, daß man im Jahre 1875 die Mittel für den obersten Schulrat verweigert hatte, daß man bereits 1873 einen großen Abstrich am Etat für die Gesandtschaften zu machen versuchte, um die Krone zur Aufgabe einiger Gesandtschaften zu zwingen.) Klar zur Geltung kam aber damals der Grundsatz nicht. Ferner weisen jene Fälle, da man den bestehenden Organisationen mittels Anträgen an die Krone zu Leibe zu rücken suchte, wie 1872 und auch 1875 und 1882 schon darauf hin, daß man im inneren eigentlich doch mehr diesen Weg für den richtigen hielt, wenn auch durch die Einschlagung desselben der andere Weg noch nicht versperrt werden sollte. Im Jahre 1884 aber können wir schon eine weitere Spur unseres Grundsatzes entdecken. Der Referent des Finanzausschusses, der Abg. Walter (Zentr.)[1]) berichtete, daß bei der Budgetberatung für die XVI. Finanzperiode der Antrag gestellt worden war, an den König die Bitte zu richten, anzuordnen, daß die Zahl der Oberlandesgerichte und Landgerichte auf das wirkliche Bedürfnis reduziert werden wolle, daß dieser Antrag in der Abgeordnetenkammer angenommen worden, aber dann in der Reichsratskammer gefallen sei. „Nun", fährt er fort, „wäre ja richtig, daß die Tatsachen, welche damals dem Antrage zugrunde gelegt wurden, heute nicht nur unverändert fortbestehen, sondern sich seither vielleicht noch mehr Material

[1]) A. 1884, St. B. II S. 75.

hätte finden lassen, den Antrag zu unterstützen. Allein der Finanzausschuß hat sich nach dem Schicksal des vor zwei Jahren gestellten Antrages nicht veranlaßt gefunden, denselben diesmal zu reproduzieren."

Da muß man sich doch die Frage vorlegen: wenn für die Materie des Antrages die Mehrheit der Kammer stimmte, warum wählte man nach Mißlingen des ersten Versuchs nicht den zweiten Weg, von der Position soviel abzustreichen, als man betreffende Gerichte für überflüssig hielt? Die Notwendigkeit, den betreffenden Beamten die Pensionen doch auszahlen zu müssen, hätte ja gerade kein Hindernis gebildet, der Abg. Schels hatte im Jahre 1882 ja schon den Weg vorgezeigt, wie man sich da helfen könne, indem man die hierzu nötigen Gelder dem Reservefonds zufügt, von dem sie nicht auf einen andern Etat übertragen werden können. Es scheint eben doch, daß man sich damals schon bewußt war, daß man diesen bestehenden und anerkannten Organisationen mit budgetrechtlichen Mitteln nicht beikommen könne, bezw., daß sich eben die Mehrheit, die wohl für die Sache war, nicht für dieses Vorgehen gefunden hätte. Vermöge des Grundsatzes aber, daß in der größeren Summe die kleinere enthalten und in dieser notwendig Übereinstimmung gegeben sei, wäre man auf diesem Wege auch gegen den Widerspruch der Reichsratskammer zum Ziele gelangt. Wir glauben der Situation keine Gewalt anzutun, wenn wir daraus die oben gemachten Folgerungen gezogen haben.[1]) Wenige Monate später erschien in erster Auflage das Seydel'sche Werk über das bayerische Staatsrecht und legte, wie es soviel Fragen desselben aufdeckte, auch diese

[1]) Ähnlich war es im Jahre 1890, da die Kammermehrheit energisch daran ging, den Minister und sein System zu stürzen, aber sie wandte nicht mehr das alte Mittel an, den betreffenden Etat ganz zu streichen, sondern ging an den „notwendigen" Posten vorbei, um dann alles, was sich als Ausgabe merae facultatis ergab, zu streichen und auf diese Weise den Minister und die Regierung zu treffen. A. 1890, St. B. V S. 431. Der Plan des Zentrums kam infolge einiger Konzessionen, welche die Regierung machte, nicht zur Ausführung.

klar. Welch großen Einfluß dasselbe auf die Gestaltung des bayerischen praktischen Budgetrechtes ausübte, läßt sich daraus ersehen, wie oft es in den Kammern zitiert wurde. Nicht nur die Juristen unter den Abgeordneten, sondern auch Laien befaßten sich damit. Freilich wurden seine Lehrsätze nicht schlechthin angenommen (wie ja die Darstellung der Abweichungen ein Hauptziel dieser Arbeit ist), und zwar nicht bloß von den Parteien und Personen, die der Regierung, deren Bestrebungen Seydel entschieden näher kam, prinzipiell Opposition machten, sondern auch von den sonst auf der Regierungsseite stehenden z. B. gegenüber den Ausführungen Seydels über die Tätigkeit des Landtags bei Prüfung des Militäretats.[1]) Aber gerade die Gestaltung der vorliegenden Frage dürfen wir auf den Einfluß Seydels zurückführen.

Alle diese Beobachtungen aber zeigen, wie tatsächlich der Präzedenzfall von 1893 wohl vorbereitet und entwickelt war, so daß sein Gegensatz zu den Fällen aus der Mitte der 70er Jahre gar nicht mehr auffiel.

In der Folgezeit bewährte auch der Präzedenzfall von 1893 seine Bedeutung. Der Abg. Wagner (lib.) sprach unter wörtlicher Zitierung Seydels in der Sitzung vom 30. Oktober 1895 summarisch aus, wie sich das Budgetrecht zum Organisationsrecht verhalte. Es handelte sich um Ablehnung des Etats der Finanzverwaltung; er sagte: „Solange das Finanzministerium besteht, ist man verfassungsmäßig verpflichtet, die Mittel, welche bisher schon bewilligt worden waren, weiter zu bewilligen. Man kann für neue Stellen die Forderungen ablehnen. Aber das, was einmal von uns in früheren Jahren für bestehende Organisationen bewilligt worden ist, das abzulehnen, haben wir verfassungsmäßig nicht das Recht, und wer anders handelt, handelt nicht entsprechend der Verfassung ꝛc. . . . . .“ Mit diesen Worten hatte er die Mehrheit des Hauses, die nicht seiner Partei angehörte, hinter sich.

[1]) Siehe § 12 dieser Arbeit.

Es ist natürlich, daß es immer noch einzelne Abgeordnete und Gruppen gab und geben wird, die die geschilderten Sätze über das Organisationsrecht im besonderen, wie überhaupt, eine Beschränkung des Steuerverweigerungsrechtes gegenüber sogenannten notwendigen Ausgaben, nicht anerkennen.

Der Vollständigkeit halber seien außer den im Laufe der Darstellung schon zur Erklärung gekommenen Fällen auch noch die weiteren hier einschlägigen aus der jüngeren Zeit erwähnt. Besonders fruchtbar an solchen Erscheinungen ist das Jahr 1895, in welchem zunächst einige prinzipielle Gegner der bayerischen Gesandtschaften wiederum gegen deren Etat[1]) stimmten, ferner der Etat des Ministeriums des Äußern, insbesondere der Gehalt des Ministers Frhr. v. Crailsheim wegen dessen Stellungnahme zur Umsturzvorlage,[2]) sodann der Etat der Finanzverwaltung und der Gehalt des Finanzministers wegen Unzufriedenheit mit dessen Finanzpolitik von den sozialdemokratischen Abgeordneten abgelehnt wurden.[3]) Auch des Kriegsministers Gehalt und Budget waren wiederholt in Gefahr.[4]) Derartige Vorfälle wurden in der Regel von der Mehrheit des Hauses mit Heiterkeit aufgenommen, ein Zeichen, daß die gegenteilige Ansicht sehr feste Wurzeln hatte.

Die Gefahr, der die Regierung, auch bei Organisationen, die sie frei ins Leben rufen könnte, weil sie zunächst keine Mittel dazu benötigte, ausgesetzt war, die Gefahr, eben im Falle der Inanspruchnahme von Staatsmitteln eine derartige Organisation wieder aufheben zu müssen, veranlaßte die Regierung, später dieselben von vornherein der Willigung des Landtags zu unterwerfen.

So erschien im Budget für die Jahre 1892/93[5]) zum

---

[1]) A. 1895, St. B. V S. 330.

[2]) A. 1895, St. B. V S. 331.

[3]) A. 1895, St. B. V S. 351, nachdem ihm bereits von derselben Partei im Jahre 1893 aus Mißtrauen gegen die Gesamtpolitik der Gehalt verweigert worden war.

[4]) A. 1893, St. B. I S. 732.

[5]) A. 1891/92, St. B. VII S. 614 ff.

ersten Male beim Etat des Ministeriums des Innern eine Position „Untersuchungsanstalt für Nahrungs- und Genußmittel bei den Kgl. Landesuniversitäten". Der Etat wies für dieselben einen Bedarf von 32176 Mk. auf, dem eigene Einnahmen derselben vorzugsweise aus Gebühren und Strafen von ebenfalls 32176 Mk. gegenüber standen. Nach den Worten des Referenten hatte der Minister als den Budgetgrundsätzen entsprechend und wünschenswert erklärt, daß die Aufnahme der Position ins Budget geschehe, obschon Ansätze auf Kostenbewilligung seitens des Landtags nicht vorhanden seien und in absehbarer Zeit nicht verlangt würden. Der Landtag hat aber von dieser Organisation nicht bloß Kenntnis genommen, sondern dieselbe einer regelrechten Willigung unterzogen; er erklärte dabei ausdrücklich durch den Referenten und den Präsidenten, daß mit der Abstimmung über die hier angetragenen Ausgaben auch die Gehälter für zu pragmatisierende Beamte genehmigt sind. Der Staatszuschuß zu dieser Anstalt ist besonders vorgemerkt und mit 0 angesetzt. Ebenso wurde bei allen folgenden Budgets verfahren.

So aber kommen wir zu dem weiteren Satze, daß nicht bloß die beständige Willigung der Mittel für eine bestehende Organisation, sondern die Zustimmung zu einer Organisation als solcher, auch so lange keine Staatsmittel dafür nötig werden, dieselben zu einer notwendigen nicht mehr ablehnbaren mache, sobald diese Mittel tatsächlich gebraucht würden.

Nach allen Richtungen war somit das Verhältnis des Geldbewilligungsrechtes zum Organisationsrecht der Krone in seinen verschiedenen sich bedingenden Beziehungen durch die Praxis einer gesicherten und gleichmäßigen Handhabung zugeführt worden, und um zu unserem Ausgangspunkte zurückzukehren, hat sich das Organisationsrecht, soweit es sich um dauernde durch die Geldbewilligung des Landtages als Befriedigung eines ordentlichen Staatsbedürfnisses anerkannte

Organisationen handelte, eine Gruppe von Ausgabepositionen geschaffen, welche als staatsrechtlich notwendige der freien Willigung des Landtages nicht unterliegen.

IV. In einem gewissen Zusammenhang mit dem Organisationsrecht steht das Kronrecht der Beamten-Ernennung und -Pensionierung. Dieses Kronrecht tritt ja auch zum Budgetrecht in Beziehung, insofern in der Regel mit der Ernennung eines Beamten die Ausstattung mit einem Gehalt und einem Recht auf die Pension verbunden ist, und daher zur Ausübung dieses Kronrechtes Staatsmittel in Anspruch genommen werden müssen, während sofort die ganze Frage der Personenauswahl aus dem Gebiete des Budgetrechtes hinausfällt. Wenn der Landtag sich hierin einmischen will, so kann er es lediglich mittels Anfügung von Bedingungen an die Steuerbewilligung oder Ausgabenwilligung tun, was vom Landtage wiederholt versucht wurde. Somit handelt es sich hier nur um den Ausdruck der Beamtengehälter und Pensionen im Budget.

Insofern nun Neuorganisationen der Landtagswilligung unterworfen werden müssen, wenn hierzu Staatsmittel nötig werden, und, wie dies immer der Fall ist, hierzu neue Beamtenstellen geschaffen, oder anderen Beamten Gehaltserhöhungen, Zuschüsse oder Funktionsgelder für ihre neue Tätigkeit gewährt werden sollen, fällt das Recht der Gehaltsfestsetzung vollständig mit dem Organisationsrecht zusammen. Hingegen tritt es selbständig auf, sobald es sich um die Aufbesserung der Beamtengehälter handelt.

In allen Zeiten hat die Regierung das Willigungsrecht des Landtags in Gehaltsaufbesserungen anerkannt.[1]) Eine

[1]) Die einzelnen Fälle aufzuzählen würde zu weit gehen, beispielsweise sind zu erwähnen:

Budget für 1884/85: Ein Posten von 1 500 000 Mk. für Wohnungsgeldzuschüsse von der Abgeordnetenkammer abgelehnt. A. 1884, St. B. III S. 288.

Budget für 1886/87: Die Wohnungsgeldzuschüsse wurden unter bedeutender Herabsetzung des Regierungspostulates und mit anderweitigen Modifikationen bewilligt. A. 1886, St. B. VI S. 685. R. Pr. V S. 803.

Budget für 1888/89: Aufbesserung der Geistlichen und Schullehrer

Streitfrage hat sich allerdings früher ergeben, insofern die Regierung das Recht für sich in Anspruch nahm, die Beamtengehälter bei den Verwaltungszweigen, bei welchen nur der Nettovertrag im Budget erscheint und der Prüfung des Landtags unterworfen wird, selbständig zu erhöhen, während der Landtag auch hier Willigungseinholung verlangte, da je nach dem Ausgabenbetrage der Nettovertrag sich verändere und in der Prüfung des letzteren auch die des ersteren enthalten sei. Allein die Entwicklung dieser ganzen Materie ist für die Gegenwart von keinem Interesse, da nunmehr bei allen Verwaltungszweigen der gesamte auf die Verwaltung (und Erhebung bei den steuermäßigen Einnahmen) treffende Bedarf im Budget erscheint, das jetzt in allen seinen Teilen ein Bruttobudget ist.

Für die Gewährung der Pensionen gilt nichts besonderes, da sie ihrerseits in ihrem Quotenteil des aktiven Gehalts durch die IX. Verfassungsbeilage gewährleistet sind, andernteils jeder Beamte mit dem Rechte auf das Gehalt auch das Recht auf die Pension im Falle der Quieszenz erlangt.

V. Nun haben wir diesen Ausführungen schon vorangesetzt, daß wir das, was sich hinsichtlich des Organisationsrechtes herausgebildet hat, nicht ohne weiteres auf andere Kronrechte übertragen dürfen, welche etwa auch zu den Staatseinnahmen oder Staatsausgaben in Beziehung treten. Was ersteren Punkt anlangt, so kommt hier das Begnadigungsrecht der Krone in Betracht, das nie einer Beeinflussung durch die Kammern ausgesetzt war, obwohl auch darin eine Verfügung über Staatseinkünfte liegen kann.[1])

Hingegen können wir in der zweiten Richtung noch einen bemerkenswerten Präzedenzfall anführen. Es handelte sich im Jahre 1900 um die Kosten der Landtagsversammlung; die

---

unter Erhöhung der Regierungsforderung bewilligt. A. 1888, St. B. III S. 88, 89, 92, 101, 103. R. Pr. II S. 268.

[1]) Vergl. hierüber Seydel II S. 589. Doch werden dem Landtage immer die Steuernachlässe ꝛc. nachgewiesen gelegentlich der Vorlage der Generalfinanzrechnung.

Kammer der Abgeordneten hatte beschlossen, mit der Möglichkeit einer Nachsession rechnend, die Kosten der Landtagsversammlung von 550000 Mk. auf 800000 Mk. zu erhöhen. Es wurde dabei ausdrücklich betont, daß es sich hier um eine Ausgabe handle, deren Notwendigkeit außer Zweifel sei, für die daher die entsprechende Summe unter allen Umständen genehmigt werden müsse.[1]) In der Kammer der Reichsräte wurde nur das Regierungspostulat mit 500000 Mk. genehmigt.[2]) Nun wurde dort von verschiedenen Reichsräten erklärt, daß die Geldbewilligung auf den Gang der Dinge keinen Einfluß habe; denn die Summe, welche im Budget stehe, sei ebensosehr überschreitbar, als es sich überhaupt um eine Ausgabe handle, die nicht verweigert werden dürfe. Auch könne, wie besonders der Staatsminister Frhr. v. Feilitzsch erklärte, in der Bewilligung der höheren Summe kein Präjudiz für eine Verpflichtung der Regierung zur Abhaltung einer Nachsession gefunden werden. Denn die Einberufung des Landtags sei ein Recht der Krone. Trotz dieser, offenbar von allen Reichsräten geteilten Meinung stimmten sie in der Mehrheit für das niedrigere Postulat; es ist daher aus ihrem Verhalten nicht der Schluß zu ziehen, daß sie der Regierung die Mittel zu verweigern suchten, sondern nur, daß sie durch den Beschluß ihre Abneigung gegen eine Nachsession ausdrücken wollten. Wenn die Nachsession dennoch stattgefunden und die Regierung den Etat bedeutend überschritten hätte, so hätte dies die Reichsratskammer gelegentlich der Vorlage der Nachweisungen wohl kaum als Eingriff in ihr Budgetrecht betrachtet.

Daß der Landtag die Mittel für die nach § 6, 22 Tit. VII der Verf. notwendige Landtagsversammlung nicht verweigern kann, erhellt aus der anerkannten Beschränkung des Budgetrechtes durch bestehende Gesetze. Aber anders ist es doch bei Einberufung des Landtages zu einer außerordentlichen Nachsession. Das Recht der Krone, jederzeit die Tagungen der Stände zu

[1]) A. 1900, St. B. V S. 341.
[2]) R. 1900 Pr. I S. 328 f.

verlängern,[1]) ist zwar durch die Verfassung ausdrücklich gewährleistet, aber das Organisationsrecht der Krone z. B. ist deshalb nicht weniger sicher in der Verfassung enthalten, weil es etwa nur aus einem anderen Rechtssatz (§ 1 Tit. II) abgeleitet wird; und doch hat sich um dieses eine eigenartige den König beschränkende Praxis gebildet, und es wäre nicht undenkbar, daß der Landtag die Ausübung des außerordentlichen Einberufungsrechtes genau wie das aktiv eingreifende Organisationsrecht von der vorgängigen Bewilligung der Mittel durch den Landtag abhängig gemacht hätte.

Jedenfalls halten wir uns berechtigt, einen gemeinsamen durch die Praxis für alle zum Budgetrecht in Beziehung tretende Kronrechte erzielten Richtungssatz zu leugnen und uns darauf zu beschränken, die einzelnen Gebiete getrennt zu betrachten und jeweils zu erforschen, in welchem Umfang der Landtag sich infolge des einzelnen Kronrechtes einem notwendigen nicht ablehnbaren Staatsbedarf gegenüber befindet.

§ 9.

c) Die auf gerichtlich klagbaren Verpflichtungen des Staates beruhenden Ausgaben.

Seydel spricht (II S. 584) den Satz aus: „Für die Notwendigkeit einer Ausgabe bildet nicht das Bestehen einer gerichtlich klagbaren Verpflichtung des Staates das entscheidende Merkmal. Ausschlaggebend ist vielmehr die staatsrechtliche Notwendigkeit, d. h. die Unumgänglichkeit der Ausgabe zur Erfüllung eines gesetzlichen Staatszweckes."

Damit hat er auf jeden Fall gemeint, daß aus klagbaren Verpflichtungen des Staates (des Fiskus) eine Pflicht des Landtags zur Gewährung der Mittel hierfür nicht abzuleiten

[1]) Tit. VII § 23 I der Verf.-Urk.: „Dem König steht jederzeit das Recht zu, die Sitzungen der Stände zu verlängern, sie zu vertagen oder die ganze Versammlung aufzulösen."

sei. Denn, wiewohl Staatszwecke auch den Inhalt von zivilrechtlichen Verpflichtungen des Fiskus bilden können (z. B. Ankauf eines Grundstückes zum Betrieb eines staatlich ausgeübten Gewerbes), so ist doch dieser Staatszweck solange ein zivilrechtlicher, als er eben nur als rechtlich irrelevantes Moment eines zivilrechtlichen Verpflichtungsverhältnisses auftritt. Wird ihm hingegen die Gesetzesform zuteil, so ist er eben durch die hier betätigte Beteiligung rein staatsrechtlicher Willensfaktoren (die beiden Kammern und in der Erteilung der Sanktion der König) zum gesetzlichen Staatszweck erhoben, und beschränkt vermöge dieser Eigenschaft das freie Bewilligungsrecht des Landtages.

Gerichtlich klagbar können nun öffentlich- wie zivilrechtliche Verpflichtungen des Staates sein.

I. Unter den öffentlich rechtlichen, gerichtlich klagbaren Verpflichtungen des Staates befindet sich vor allem die zur Gewährung der Gehälter bezw. Pensionen an die Staatsdiener. Es muß hier wiederholt hervorgehoben werden, daß zwischen der Gehaltsgewährung und dem Organisationsrecht ein gewisser (wirtschaftlicher) Zusammenhang besteht, was allerdings davon abhängt, inwieweit das Budget spezialisiert ist und die Gehälter und Zahl der einzelnen Staatsbeamten erkennen läßt und für beides bindend wird. Insofern dies der Fall ist, wird zugleich mit der im Votum des Landtages begründeten Bewilligung der Organisation auch die Bewilligung des Gehaltes des betreffenden Beamten ausgesprochen, da beides sich eben bei der Abstimmung nur zahlenmäßig ausdrücken kann. Nehmen wir dagegen den Fall, daß die Regierung irgend eine Organisation einrichtet und mit Beamten besetzt, während der Landtag seine Genehmigung dazu nicht erteilt. Die Nichtbewilligung der Mittel veranlaßt, wie wir gesehen haben, die Regierung, entweder die Organisation wieder aufzuheben, oder so zu gestalten, daß sie keine Staatsmittel hierzu benötigt. Die Organisation muß also unbedingt dem Geldbewilligungsrechte des Landtags weichen. Allein die Beamtenvermehrung kann nicht mehr ungeschehen gemacht

werden; die Beamten haben ihr klagbares Recht auf das Gehalt bereits erworben und werden es auf dem Prozeßwege durchsetzen. Der öffentlich rechtliche Amtsvertrag ist nicht etwa deswegen nichtig, weil der Landtag die Mittel zur Organisation verweigert. Der Landtag kann den betreffenden Minister anklagen, er kann vielleicht auf diesem Wege den Ersatz der verwendeten Staatsmittel erlangen, aber ob tatsächlich dieser Ersatz eingeht, so daß ein völliger Ausgleich der Staatsmittel wieder eintritt, ist bei der Größe der Summen, um die es sich meist handeln wird, sehr fraglich; und eine bloß rechnerische Abgleichung mittels Einsetzung der Ersatzgelder bei den Staatseinnahmen kann natürlich das faktische Defizit der Staatsrechnung nicht beseitigen.

Es ist daher hier nicht das Verhältnis des Kronrechtes der Beamtenernennung und der Gehälterfestsetzung zum Budgetrecht zu erörtern, sondern die Wirkung festzustellen, welche das klagbar gewordene Recht des Beamten auf seinen Gehalt gegenüber dem Willigungsrechte des Landtags äußert, ganz unabhängig davon, ob die Organisation, für welche der Beamte ernannt ist, das Budgetrecht verletzt hat oder nicht. Klagbar geworden ist aber das Gehaltsrecht nicht etwa dadurch, daß ein verordnungsmäßiges Gehaltsregulativ für die Beamten existiert, noch dadurch, daß der Landtag für neue Stellen die Gehälter bewilligt oder für bestehende der Gehaltserhöhung zugestimmt hat, sondern durch den dem Beamten gegenüber von der Regierung vorgenommenen Rechtsakt der Gehaltfestsetzung, welcher allerdings meist zugleich mit der Ernennung erfolgt.[1])

[1]) Siehe Seydel II S. 240, ferner R. 1866/69 Beil. IV S. 231/232. Vergl. § 8 des preußischen Komptabilitätsgesetzes: „Durch die Etats werden Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben." In den Motiven hierzu ist hervorgehoben, daß die von einer ausdrücklichen Bewilligung unabhängigen Ansprüche der Richter nicht in den Festsetzungen des Etats, sondern in den besonderen die Verleihung der etatsmäßigen Gehälter betreffenden gesetzlichen Bestimmungen ihre Begründung finden. (Pr. A. 1898, Anlag. zu den St. B. II S. 810.) Andernteils verbietet der § 21 die Verleihung von Besoldungen ohne etatsgesetzliche oder anderesgesetzliche Ermächtigung dazu.

Die tatsächliche Verbindung von Beamtenernennungen mit Organisationen hat nun dazu geführt, beide in einen gewissen kausalen Zusammenhang zu bringen, indem man nämlich bei all den bestehenden Organisationen, die der Landtag oder einzelne Abgeordnete abschaffen wollten, auf Seite der Regierung sich darauf stützte, daß die Behördeneinrichtungen mit Beamten ausgestattet seien, denen ihre Gehälter ausbezahlt werden müssen, daß also die Kammern die Summen für die Organisationen — nur auf Summen erstreckt sich ja hier ihr Votum — genehmigen müßten. Die Klagbarkeit der Gehälter sollte also ein Grund sein für die Unmöglichkeit, die Organisationen abzuschaffen.

Der Gedanke, daß die Klagbarkeit der Beamtengehälter[1]) die Notwendigkeit der Bewilligung der Mittel für dieselben erzeugt, hat eine ähnliche Entwicklung durchgemacht, wie die Beziehungen des Budgetrechtes zum Organisationsrecht; er wurde früher vom Landtage aufs heftigste bekämpft — jetzt steht er unzweifelhaft fest. Im Jahre 1868 noch kam die Stellung des Landtages zu dieser Frage zum schärfsten Ausdruck. Die Regierung hatte im Laufe der Finanzperiode die Standesgehälter der Minister von 3000 fl. auf 6000 fl. erhöht, wodurch die letztere Summe als unentziehbarer Gehaltsteil Grundlage der Pensionshöhe der betreffenden Beamten werden sollte. Eine Erklärung, welche die Minister gegenüber der Beanstandung dieser ohne besondere Bewilligung der Kammern vorgenommenen Regulierung im Finanzausschuß abgaben,[2]) betonte, daß die Ruhegehälter der pensionierten Beamten einer Moderation durch die Kammern nicht unterliegen können, weil sie unter die Garantie der Verfassung gestellt und den Beteiligten ohne Richterspruch nicht entzogen werden können. Diese Erklärung wieder wurde in der Abgeordnetenkammer

[1]) Übrigens sind nur die Gehälter der pragmatischen Beamten nach der Verf.-Urk. klagbar, nicht die der übrigen, nicht pragmatischen Amtsdiener und Bediensteten, wie dies von Reichsrat v. Auer (R. 1893/94 Pr. II S. 364) hervorgehoben wurde.

[2]) A. 1866/69, Beil. Bd. III S. 344.

lebhaft angegriffen. Der Standpunkt, der hier von fast allen Rednern[1]) vertreten wurde, war der, daß das Recht der Krone, Behörden zu bilden, Beamte zu ernennen, Gehälter anzuweisen, ebensowenig bezweifelt wurde, als das Recht des Beamten, sein Gehalt im Wege der Zivilklage geltend zu machen; aber es wurde hervorgehoben, daß diesen Rechten das ebenso bestimmte und unantastbare Recht der Kammern gegenüberstehe, die Mittel zur Führung des Staatshaushaltes, insbesondere in Anwendung auf die Gehaltsfragen, entweder zu bewilligen oder zu verweigern. Am allgemeinsten und schärfsten brachte diesen Gedanken Dr. Völk (lib.) zum Ausdruck: „Der Umstand, daß ein dritter ein klagbares Recht gegen den Fiskus durch eine Handlung erwirbt und der Umstand, daß die Gerichte ein solches Recht zusprechen, alteriert an der Verantwortlichkeit der Minister gar nichts. Wenn mit Überschreitung der im Gesetze (Budget) festgestellten Positionen der Minister den Staat verpflichtet, so wird eben der Minister zahlen müssen, man wird aber dann zu dem Mittel der Beschwerde, der Anklage, greifen müssen." Damit wurde unzweifelhaft ausgedrückt, daß das klagbare „Privatrecht" für den Landtag keinen Zwang zur Bewilligung der dazu nötigen Mittel verursachen soll. Ja, dem Vorgang der Regierung gegenüber nahm die Abgeordnetenkammer sogar eine Resolution an, welche diejenigen Ausgaben, die notwendig und unverweigerlich sind, eigens nannte, nämlich „die zur Ausführung gesetzlicher Bestimmungen und sonst zur Erfüllung eines Staatszweckes nötigen". Damit sollten die Summen zur Befriedigung lediglich privatrechtlich klagbarer Ansprüche ausgeschlossen sein. Es ist zu betonen, daß es sich nicht um die erstmalige Bewilligung für das Gehalt einer neugeschaffenen Stelle handelte; daß hierzu die Genehmigung des Landtages gehöre, wurde sogar vom Minister anerkannt. Vielmehr war die Befugnis zur Modifikation der Gehälter und Pensionen der schon ernannten Beamten bei bestehenden Behörden der Gegenstand des Streites. Die

[1]) A. 1866/69, St. B. II S. 454—467.

Beispiele, die der Antragsteller Abg. Dr. Brater aufführte, lassen keinen Zweifel; er hielt es für unbedingt erlaubt, bei den Gesandtschaften, bei den Ministerialbeamten, oder den ganzen Rechnungshof ꝛc., zu streichen, wenn der Landtag zu der Meinung komme, daß die betreffenden Stellen und Gehälter über das Bedürfnis weit hinausreichen. Speziell die Stellung der Pension, auf die die Frage dann zugeschnitten wurde, als Ausfluß der mit Zustimmung der Kammern erfolgten Ernennung sollte kein Grund sein, daß die von der Regierung vorgenommene Regulierung der Pensionshöhe im Pensionsetat vom Landtag anerkannt werden müsse. Der Standpunkt, den die Regierung und der Abg. Kolb als einziger annahm, und der späterhin zur allgemeinen Geltung kam, nämlich, daß unterschieden werden müsse, ob es sich um Pensionen handelt, welche aus Anstellungen erwachsen, die im Budget von der Kammer anerkannt sind, oder solche, bei denen es nicht der Fall ist, mit einem Worte, daß mit der Anerkennung der Beamtenstelle und des Beamtengehaltes die Pension des betreffenden einer gesonderten Moderation oder Verweigerung durch die Kammer nicht mehr unterzogen werden könne, wurde damals abgelehnt.

Aus dem Konflikte dieser einander gegenüberstehenden Kammerrechte, Privatrechte und Kronrechte glaubte man nur dadurch herauszukommen, daß man die ganze Beamtengehalts- und Pensionsorganisation dem Gesetzgebungsverfahren zu unterstellen vorschlug. Die Kammer der Reichsräte nahm weder im Ausschusse noch im Plenum zu der prinzipiellen Frage der klagbaren Rechte Stellung; sie glaubte, daß dem Budgetrecht der Kammern in dem vorliegenden Falle nicht zu nahe getreten wurde und lehnte daher den Beitritt zu den von der Abgeordnetenkammer in dieser Richtung beschlossenen Verwahrungen ab.[1])

Schon in jenen 80er Jahren, der Epoche des beabsichtigten Ministerstürzens war dieser Standpunkt verlassen; die

[1]) R. 1866/69, Beil. V S. 36, Pr. VI S. 57.

Regierung hat von jetzt ab mit ihrer Verteidigung in Berufung auf die Klagbarkeit der Gehälter Anerkennung erhalten. Einen recht anschaulichen Fall zeigt uns der Antrag des Abg. Schels im Jahre 1882[1]), welcher in erster Linie auf Streichung des Postens „Allgemeiner Ministerialetat des Ministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten" ging, in zweiter Linie an die Krone die Bitte um Zuteilung der Geschäfte des aufzuhebenden Ministeriums an andere Ministerien richtete und in dritter Linie die Erhöhung des Etats der allgemeinen Reserve um jährlich 127 198 Mk. bezweckte. Mit dem letzteren Antrag wollte er alle jene Beträge decken, welche klagbar sind, und, wie er am nächsten Tage hinzufügte, auch die nicht klagbaren, welche für die Zeit vom 1. Januar bis 1. Juli cr. anlaufen und schon bewilligt worden sind, (durch das Gesetz, die provisorische Steuererhebung für das erste Quartal des Jahres 1882 betreffend vom 28. März 1882 war das Budget der vorigen Finanzperiode bis 30. Juni 1882 wirksam geworden). Niemand von allen Rednern, auch auf Seite derer, welche das Ministerium von Grund aus beseitigen wollten, fand in dem Vorgehen des Abg. Schels etwas absonderliches oder überflüssiges; ihnen wie dem Antragsteller war es selbstverständlich, daß die klagbaren Gehälter bezahlt werden müssen; „die Kgl. Staatsregierung darf um keinen Preis in finanzielle Verlegenheit kommen". Auf diese Weise glaubte der Abgeordnete Schels die Einwendungen, die ihm gegen seine Einschränkung des freien Organisationsrechtes der Krone entgegengeführt werden könnten, beiseite gerückt zu haben und so zu seinem Ziele gelangen zu müssen. In der Tat drehte sich die staatsrechtliche Debatte lediglich um das Organisationsrecht und die Hauptgründe, die später bei ähnlichen Fällen von den Ministern aus der Klagbarkeit der Gehälter ins Feld geführt wurden, waren hier gar nicht aufgetreten.

In diesem Sinne dürfte auch eine schon erwähnte Be-

[1]) A. 1882, St. B. II S. 28.

merkung des Abg. Dr. Daller gedeutet werden, als es sich um die Beförderung einer Anzahl von Richtern handelte, zu welcher die Regierung die Zustimmung des Landtags erholte, während z. B. der Abg. Franckenburger behauptet hatte, diese brauche nicht erholt zu werden, weil ja die Regierung keine Mittel dazu verlange. Dr. Daller sagte dagegen: „Wenn die Beförderung eintritt, so erscheinen die Beamten ganz einfach das nächste Mal in diesen höheren Kategorien der Beamten und die budgetmäßige Forderung tritt an uns heran, und die Kammer kann dann die Mittel nicht verweigern.“ Der Grund, warum sie dies nicht kann, dürfte von Dr. Daller nur darin gefunden worden sein, daß eben durch die erfolgte Beförderung die Beamten den klagbaren! Anspruch auf ihr höheres Gehalt erworben haben, und daher die Ausgaben hierfür zu notwendigen geworden sind.

Im Jahre 1893 dann, als der Antrag des Abg. Seyboth auf Abschaffung von zwei Gesandtschaften gestellt war, erklärte der Staatsminister Frhr. v. Crailsheim[1]) nach einer Erörterung über das hier angegriffene Formationsrecht der Krone, es könne der einfachen Verweigerung der Mittel für Gesandtschaften eine praktische Bedeutung nicht zuerkannt werden, denn die Krone könne nicht gezwungen werden, Beamte zu pensionieren, und wenn die betreffenden Beamten nicht pensioniert werden, so haben sie einen dekretmäßigen Anspruch auf ihre Gehaltsbezüge und können dieselben auf gerichtlichem Wege geltend machen; es wurde diese letzte Erwägung auch von Abgeordneten, welche für den Abstrich stimmten, anerkannt. Der Abg. Schels hätte wohl, wenn er noch in der Kammer gewesen wäre, den von ihm im Jahre 1882 entdeckten Ausweg auch diesmal wieder ergriffen und die entsprechende Summe für die Gehälter und Pensionen der allgemeinen Reserve zugesetzt. Diesmal fand der Abg. Dr. Ratzinger eine Rettung aus der Klemme. Wenn er auch

[1]) A. 1893, St. B. I S. 414.

keinen diesbezüglichen Antrag stellte, so gab er doch die Möglichkeit kund, wie man die Sache anfassen müsse. Er wollte nämlich nicht auf einmal mit den Gesandtschaften tabula rasa machen, denn dies hätte eben wegen der Fortbezahlung der Gehälter oder Pensionen keine finanziellen Ersparungen gebracht, die man ja doch mit dem Abstrich auch bezweckte, er dachte sich, man solle die Gesandtschaften allmählich aussterben lassen, bezw. wenn einer dieser Posten durch Tod oder sonstige Verhältnisse erledigt sei, diese Posten nicht mehr besetzen. Indes stellte er keinen Antrag,[1]) sondern stimmte auch für den sofortigen Abstrich.

Wenn wir endlich noch einen Fall anführen, in dem sich zwar nicht die Meinung des Gesamtlandtages, wohl aber aufs bestimmteste die der Regierung ausdrückt, so dürfte genugsam die lebendige Gestaltung der Rechte zu diesem Teil der notwendigen Staatsausgaben erörtert und erwiesen sein. 1895 wurde nämlich von den Sozialdemokraten, voran dem Abg. Grillenberger, dem Finanzminister das Gehalt wieder verweigert. Bei dieser Gelegenheit nahm[2]) nun, nachdem früher ähnliche Anträge infolge der hoffnungslosen Minderheit ihrer Vertreter nur die Heiterkeit des Hauses erweckt hatten, Frhr. v. Riedel Anlaß zu folgenden Worten: „Wenn die Verweigerung beschlossen würde, so würde ich, sofern ich im Amte verbleiben müßte, den Fiskus einfach verklagen, und ich würde von jedem Richter mein Gehalt unwiderruflich zugesprochen erhalten ....; der Kernpunkt der ganzen Frage, des Bewilligungs- oder Nichtbewilligungsrechtes liegt darin, daß bestimmte rechtliche Verbindlichkeiten des Staates eben geleistet werden müssen, und daß in dieser Beziehung weder die Regierung selbst, noch der Staatsorganismus überhaupt völlig freie Hand haben." Die Ausführungen des Ministers wurden

---

[1]) Man hätte dies wohl damit ausdrücken müssen, daß man zu der Position den Beisatz „künftig wegfallend" beschlossen hätte, wie dies in den preußischen Etats zu finden ist.

[2]) A. 1895, St. B. V S. 351.

mit Zurufen „sehr richtig“ unterbrochen, wodurch sich deutlich zeigte, daß seine Ansicht nicht allein stand. Der Abg. Grillenberger selbst machte die Zwischenbemerkung: „Das wissen wir sehr gut.“ Aus alledem geht hervor, daß Staatsregierung und Landtagsmehrheit nunmehr praktisch den Satz anerkannten: daß die Gehälter der Staatsbeamten vom Landtage nicht verweigert werden dürfen, weil sie gerichtlich klagbar sind, während auch hier, wie überall, die Minderheit derjenigen, welche an dem Prinzipe der freien Steuerverweigerung festhielten, vor allem die Sozialdemokraten, diese Beschränkung des Votums leugneten.

II. Nun drängt sich hier die Frage auf: wenn bei den Gehaltsansprüchen der Beamten die Klagbarkeit diese Wirkung hervorruft, warum soll dasselbe nicht bei anderen, zunächst öffentlich-rechtlichen klagbaren Ansprüchen gegen den Fiskus in gleicher Weise der Fall sein? Warum soll der gewonnene Satz nicht verallgemeinert werden dürfen? Daß aber dieser Satz tatsächlich allgemein gilt, das zeigen uns noch einzelne Fälle, die ihrer Natur nach verschiedenen Rechtsgebieten angehören, deren Bedeutung aber nicht mit ihrem singulären Auftreten erschöpft sein kann, die vielmehr aus jenem allgemeinen Grundsatz abgeleitet sind und in ihrer einzelnen Erscheinung diesen wiederum beweisen.

So machte der Abg. Dr. v. Schauß (lib.) als Referent des Finanzausschusses bei Vorlage der Rechnungsnachweisungen über den Zuschuß zu den pfälzischen Staatseisenbahnen pro 1880 die Bemerkung:[1]) „An sich haben diese Nachweisungen nur informatorische Bedeutung; es handelt sich lediglich um die Bekanntgabe der Summe, welche für Leistung der vertragsmäßigen Zinsen bezahlt werden muß. Es ist das eine obligatorische Leistung, der eine Weigerung, ohne auf prozessuale Schwierigkeiten zu stoßen, würde nicht entgegengesetzt werden können.“ Der Staat hatte nämlich durch die

[1]) A. 1880, St. B. II S. 452.

sogenannten Fusionsverträge mit den pfälzischen Eisenbahngesellschaften denselben eine Durchschnittsrente gewährleistet. Nun darf man sich etwa nicht dazu verleiten lassen, hier mit Rücksicht auf das Gesetz vom 20. April 1889 über die Vereinigung der pfälzischen Eisenbahngesellschaften, einen gesetzlich notwendigen Staatsbedarf anzunehmen. Denn dieses Gesetz ermächtigte nur gemäß Tit. VII § 11 der Verf.-Urk.[1]) die Regierung zum Abschluß der Verträge. Die Verpflichtung zur Gewährung der Summe für die Ergänzung der Zinsen ruht auf dem betreffenden Vertrage, nicht dem Gesetze. Daher hat mit vollem Rechte der genannte Referent die Sache auf das privatrechtliche Gebiet hinüberversetzt, und hier sprach er deutlich aus, daß die obligatorische Verpflichtung die Ausgabe notwendig mache, bezw. daß einer Verweigerung der Mittel der dementsprechende Richterspruch folgen würde. Seine Ansicht blieb auch unwidersprochen und dürfte sich somit als die herrschende dokumentieren.

Gerade die Notwendigkeit, eine jeweilige Bedürfnissumme bewilligen zu müssen, zeitigte daher das Bestreben des Landtags, einen Einfluß darauf zu gewinnen, daß das vom Staate zu deckende Defizit möglichst gering sich gestalte. So ging ein Antrag des Finanzausschusses dahin, über die Petition der Stadt Kaiserslautern um Herabsetzung der Transporttarife für Kohlen, was eine Erhöhung jenes Staatszuschusses bedeutet hätte, zur Tagesordnung überzugehen, wiewohl man anerkannte, daß dem Landtage zur Festsetzung der Tarife jede Kompetenz fehle, und die Regierung aus eigener Macht die Herabsetzung vornehmen könne. Es tritt hier dieselbe Erscheinung auf, die wir bei den folgenden Fällen sehen werden; um nicht in die unangenehme Notlage zu kommen, einen Budgetposten als fait accompli genehmigen zu müssen,

[1]) Übrigens ist auch die Gesetzesform hierzu nicht notwendig, sondern mit dem Vorhandensein der Zustimmung des Landtages der Verfassungs-Vorschrift genügt. Vergl. Dyroff, Annalen des Deutschen Reiches. 1889 S. 885.

will man vorher auf die Gestaltung der betreffenden Summe Einfluß nehmen, wenn auch wie hier, in der gelindesten Form, daß man es von der Regierung als selbstverständlich erachtet, daß sie vorher hierüber sich mit der Kammer ins Benehmen setzt.[1])

[1]) A. 1884, St. B. II S. 460 (Abg. Dr. Daller). — Ich möchte der Vollständigkeit halber einen ähnlichen Fall hierher zählen, wiewohl seine Benützung als Beweis der These fraglich erscheint:

§ 12 des Finanzgesetzes für 1884/85 bestimmte, wie schon in den früheren Finanzgesetzen geschehen war, in Handhabung des § 90 des Gesetzes vom 3. April 1893 betreffend die Brandversicherungsanstalt für Gebäude in den Landesteilen rechts des Rheins, daß die Entschädigungssumme, welche die Brandversicherungsanstalt für die Bestreitung der Verwaltungsausgaben, Aufstellung der Brandversicherungsinspektoren 2c. an den Staat leisten muß, 430000 Mk. betragen soll. Es handelt sich hier um ein kleines Budget für sich; denn dieser Zuschuß, der doch eine Staatseinnahme bedeutet, erscheint so wenig im ordentlichen Staatsbudget, wie die Verwaltungsausgaben; beide bilden eine eigene Rechnung. Der genannte § 90 unterstellt die Festsetzung dieser Summe der Willigung des Landtags, in dem es heißt, der Aversalbeitrag werde für jede Finanzperiode im Finanzgesetze bestimmt. (A. 1889, St. B. VI S. 63 ff.) Bei Gelegenheit dieser Festsetzung wollten nun verschiedene Stimmen im Landtage (Dr. Franckenburger – Dr. v. Schauß) ein weitergehendes Willigungsrecht beanspruchen; man gab zwar zu, daß die Brandversicherungsanstalt, wiewohl vom Staate geleitet, keine eigentliche Staatsanstalt sei, sondern innerhalb des Staates eine gewisse Selbständigkeit besitze (ihr Etat wird einseitig vom Staatsministerium des Innern festgesetzt (Art. 83)), allein man wollte doch einen weitergehenden Einfluß auf die Ausgaben der Anstalt haben; denn der Staat dürfte im Falle der Unterbilanz der Anstalt in die Notlage versetzt werden, derselben mit Zuschuß unter die Arme greifen zu müssen. Die Frage wurde als Streitfrage offen gelassen. Falls aber jene Abgeordneten von dem Gedanken ausgingen, daß die Versicherungsnehmer klagbare Entschädigungsansprüche gegen die Anstalt und, da diese sozusagen eine Staatsanstalt sei, mittelbar gegen den Staat hätten, wäre es ein Beweis dafür, daß diese klagbaren Ansprüche als notwendige Ausgaben gedeckt werden müßten. Auch sehen wir hier wieder die Folgeerscheinung, daß der Landtage um dieser Tatsache die gefährliche Aussicht zu nehmen, von vornherein darnach strebte, einen Einfluß auf die Sache selbst zu gewinnen. Hier gelang es ihm auch; denn im Jahre 1888 (St. B. III S. 143 ff.) unterstellte die Regierung die Genehmigung der Bauten für die Brandversicherungsinspektoren, um die es sich auch damals schon gehandelt hatte, dem Votum des Landtages, und entschied damit in dessen Sinne die Streitfrage.

Ohne Zweifel deutlich bezeugt eine Reihe von Fällen, in denen es sich um die aus der festgestellten Baupflicht des Staates bezw. zu deren Ablösung nötigen Summen handelte, daß der Landtag aus der zivilrechtlichen Verpflichtung, sei es, daß sie in einem rechtskräftigen Urteile festgestellt worden, sei es, daß sie offenkundig rechtlich begründet ist, so daß ein Prozeß frivol wäre, für sich die zwingende Notwendigkeit gezogen hat, die geforderten Summen zu bewilligen.

Im Jahre 1884[1]) wurde ein Nachtragspostulat betreffend Ablösung der Baupflicht an der St. Annakirche in München in der Höhe von 500000 Mk. an den Landtag gebracht. Bei dieser Gelegenheit bemerkte der Referent des Finanzausschusses Dr. Rittler (Zentr.), daß die Kammern immer derartige Beträge bewilligt hätten, nachdem die entsprechenden notariellen Verträge, welche unter dem Vorbehalte der Genehmigung des Landtages geschlossen worden seien, diesem vorgelegt und genehmigt worden seien. Das Nachtragspostulat gründete sich zunächst auf ein aus dem Jahre 1854 stammendes Anerkenntnis der Baupflicht seitens des Ärars und ferner auf den notariellen Vertrag bezw. Vergleich zwischen dem Ärar und der betreffenden Kirchenverwaltung, nach welchem diese Baupflicht mit einer halben Million abgelöst werden sollte. Gegen dieses Vorgehen richtete sich zunächst der Abg. Frhr. v. Stauffenberg (lib.); da in dem vorliegenden Falle die Genehmigung des Landtages in dem notariellen Vergleiche nicht vorbehalten sei, so bezeichnete er es als sehr zweifelhaft, ob die Kirchenverwaltung, wenn die Kammer die entsprechende Summe nicht einsetzen würde, nicht auf Erfüllung klagen könnte, und im Falle des obsiegenden Urteiles der Landtag nicht verpflichtet wäre, die Summe zu bewilligen. Ein derartiger Vertrag, der den Landtag vollständig binden würde, würde in all diesen Fragen das Budgetrecht des Landtags völlig illusorisch machen. Damit bekundete er deutlich die Anschauung, daß der perfekte Vertrag die Notwendigkeit der Mittel-

[1]) A. 1884, St. B. III S. 530 ff.

bewilligung nach sich zieht, und darum forderte er auch hier — dieselbe Erscheinung der Kompetenzerweiterungsbestrebung wie oben — daß das Willigungsrecht des Landtags in Form des Zustimmungsvorbehalts zum Vertrage in diesen selbst hineingelegt werde. Dem gegenüber erklärte der Referent, ob die Baupflicht durch ein zivilgerichtliches Urteil oder durch ein einseitiges Anerkenntnis der Staatsregierung begründet sei, habe keine Bedeutung. Man habe sich bei der Erklärung der Regierung, daß sie die Baupflicht anerkenne, bereits einer entschiedenen Rechtsfrage gegenüber befunden, und daher selbst im Falle des Vorbehalts einer Genehmigung keinen Anlaß zur Prüfung mehr gehabt.

Damit wurde ausgesprochen, daß nicht nur das rechtskräftige Urteil, sondern auch die auf Grund der Rechtsfrage (des Anerkenntnisses) völlige Aussichtslosigkeit eines Prozesses, also die obligatorische Verpflichtung, die Notwendigkeit der Bewilligung erzeugt. Wenn sohin auch die Verträge den Vorbehalt aufweisen, so sei man schon bei der Genehmigung derselben nicht mehr frei. So blieb denn den Abg. Frhr. v. Stauffenberg und Frhr. v. Lerchenfeld, welchen diese Beschränkung des freien Budgetrechtes sehr unwillkommen war, nichts anderes über, als in der Kompetenzausdehnung noch weiter zu gehen, und schon zur Abgabe jener Anerkennungserklärungen der Regierung die Zustimmung des Landtags zu verlangen. Dies wurde sodann vom Abg. Walter als entschieden im Budgetrecht nicht begründet zurückgewiesen. Aber es läßt deutlich erkennen, daß eben auch in jenen Abgeordneten und somit wohl im ganzen Landtag der Gedanke festwurzelte, daß eine perfekte Verbindlichkeit des Staates dem Landtag die Möglichkeit raubt, die zu ihrer Erfüllung beanspruchten Mittel abzulehnen. Doch war die Praxis auch hier der Bestrebung der Ausdehnung der Landtagsbefugnisse in soweit wenigstens entgegengekommen, als die notariellen Verträge des Ärars der Genehmigung des Landtags unterworfen wurden.

In derselben Sitzung[1]) war ein ähnlicher Fall erledigt worden, bei dem Nachtragspostulat für Um- und Neubauten am Kgl. Hof- und Nationaltheater. Das Postulat hatte schon im Jahre 1882 dem Landtage vorgelegen, war damals aber abgelehnt worden, weil man die Baupflicht des Staates an diesem Objekte der Kgl. Zivilliste zuschrieb. Unterdessen hatte die Zivilliste den deshalb gegen das Staatsärar geführten Prozeß gewonnen, das Urteil erster und zweiter Instanz überbürdete die Baupflicht dem Staate, und jetzt genehmigte der Landtag die Mittel ohne Bedenken, die er vor zwei Jahren mit großer Mehrheit verweigert hatte; er bewilligte sie aber nur soweit, als das zivilgerichtliche Urteil dem Staate die Verpflichtung auferlegte, nämlich nur hinsichtlich von Umbauten. Der Neubau eines Theatermalerhauses mit 110000 Mk. wurde auch diesmal abgelehnt, weil das Urteil die Baupflicht für Neubauten nicht ausgesprochen hatte; man war sich darüber vollkommen klar, daß man sie so lange verweigern könne, bis auch hier Richterspruch ergangen sei. Es ist hier also einzig und allein das Urteil, welches den Landtag zur Genehmigung der Position veranlaßte.

Wie sehr sich aber der im Laufe der Jahre herausgearbeitete Satz, daß schon die Eingehung zivilrechtlicher Verpflichtungen seitens des Staates der Zustimmung des Landtages bedürfe, zu einer allgemeinen festen Geltung durchgerungen hat, das zeigt ein Vorgang aus dem Jahre 1890.[2]) Im Militäretat war eine Summe von 150000 Mk. zum Neubau eines Garnisonslazaretts in Lindau verlangt. Vor Willigung dieser Summe war das dafür bestimmte Anwesen schon gekauft worden. Der Referent des Finanzausschusses Frhr. v. Lerchenfeld bemerkte dazu: „Es ist im Ausschusse der Grundsatz ausdrücklich ausgesprochen und auch von der Militärverwaltung anerkannt worden, daß bei Käufen von Immobilien die Genehmigung des Landtages in allen Fällen

[1]) A. 1884, St. B. III S. 527.
[2]) A. 1890, St. B. VI S. 202.

vorzubehalten sei." Er bezeichnete diesen Grundsatz als einen etatgesetzlichen (was wohl heißen soll, budgetrechtlichen; denn das Militär-Etats*gesetz* enthielt hierüber nichts). Und weil man das Budgetrecht als verletzt ansah, griff man auch zu der budgetrechtlichen Maßregel. Die Militärverwaltung mußte um Indemnität nachsuchen; diese wurde sodann entsprechend dem Ausschußantrage und unter Hinweis auf jenen Grundsatz erteilt.

Der Zusammenhalt dieses Falles mit den voraufgeführten dürfte aber ergeben, daß der Grundsatz nicht bloß von Kaufverträgen über Immobilien, sondern überhaupt vom Eingehen von Rechtsverbindlichkeiten gilt.

So hat die Regierung auch im Jahre 1902, wie der Ministerialreferent berichtete,[1]) die Verträge zwecks Ankaufes von Kunstwerken für den Staat mit den betreffenden Künstlern unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Genehmigung des Landtages gemacht. Die Position wurde abgelehnt, und die Kaufverträge zerfielen infolgedessen. Wiederholt versicherte man sich in den Kammerverhandlungen dessen, daß die Verträge nicht definitiv seien. Ein Reichsrat[2]) konstatierte ausdrücklich, daß ein klagbares Recht von Seiten der Künstler nicht geltend gemacht werden könnte.

Als zusammenfassendes Endergebnis aller dieser Fälle halte ich es für erlaubt, in Verallgemeinerung derselben festzustellen: Die Praxis des Landtages beweist, daß er entgegen der Meinung Seydels die Klagbarkeit von Verbindlichkeiten des Staates als zwingenden Grund für die materiell notwendige Bewilligung der Mittel zur Erfüllung dieser Verbindlichkeiten anerkennt. Die Klagbarkeit ist der Grund, insofern entweder das durch Klage erwirkte Urteil rechtskräftig die Leistungspflicht feststellt, oder der Sachlage entsprechend die Wahrscheinlichkeit eines Unter-

[1]) A. 1902, St. B. X S. 583.

[2]) R. 1902, St. B. d. R. d. R. Beil. II S. 571 unten.

liegens im Prozesse allein schon den Landtag von der Notwendigkeit der Bewilligung überzeugt. Deshalb hat der Landtag in all diesen Fällen darnach getrachtet, durch vorherige Zustimmungseinholung zur Sache selbst den budgetrechtlichen Einfluß zu erhalten, und dies teilweise auch erreicht.

§ 10.

d) Die durch die Dauerhaftigkeit des Zweckes notwendigen Ausgaben. Grundsatz der Kontinuität.

Noch eine Gruppe von Ausgaben gibt es, welche vom Landtag als unablehnbar berücksichtigt werden; es ist hier keine sachliche Gleichheit oder Ähnlichkeit, welche sie in ein Kapitel zusammenstellt, sondern der Grundsatz der (von Seydel herausgearbeiteten) Kontinuität im Staatsleben, der Bindung späterer Willensbetätigung an eine frühere Willensäußerung. Der Grund liegt in der Anerkennung einer Ausgabe durch den Landtag, als einer solchen, welche nicht ein außerordentliches, seiner Natur nach oder nach dem Gedanken der bewilligenden nur vorübergehendes Bedürfnis befriedigt, sondern von vornherein mit der Absicht gefordert und bewilligt wird, den Staatshaushalt auf eine längere bestimmte oder unbestimmte Dauer zu belasten. Ein sehr wichtiges Anwendungsgebiet dieses Grundsatzes haben wir schon in dem Verhältnis des Landtags zu bestehenden Organisationen kennen gelernt, und finden nun hier die Erklärung des geschilderten Entwicklungsgangs dieser Materie.

Als eine weitere Gruppe dürfen wir hierher stellen alle die Ausgaben, welche für Staatsbetriebe gemacht werden müssen. Die Errichtung weitaus des größten Teiles derselben, wie namentlich sämtlicher Eisenbahnen, beruht auf Gesetz; die betreffenden Gesetze gaben die Mittel für den Bau bezw. die Erwerbung der Verkehrslinien, in der Regel durch Ermächtigung zu einer Anleihe. Die laufenden künftigen Verwaltungsausgaben dagegen beruhen zweifellos nicht auf jenen

Gesetzen, sie sind in jenen Dotationen nicht enthalten, sondern erscheinen im jedesmaligen Budget und werden mit diesem bewilligt. Ebenso gehören hierher die Ausgaben für Nutzung des Staatsvermögens, hier vor allem die Verwaltungsausgaben für die staatlichen Domänen, Ökonomien und Gewerbe, welche auch alljährlich im Budget stehen. Früher erschienen diese Titel nur mit dem Netto-Einnahmeposten im Budget, die Verwaltungsausgaben waren wenigstens nach der überwiegenden Ansicht[1]) einer ständischen Willigung oder Schätzung gar nicht unterworfen. Jetzt hingegen ist der ganze Einnahmen- und Ausgabenetat dieser Betriebe im Budget enthalten. Sobald ein Betrieb ein Defizit liefert, und besonders ein chronisches wie z. B. der Donau—Main-Kanal, müßte es sich zeigen, ob der Landtag das Recht hat, die unproduktiven Ausgaben zu streichen. Dieser Kanal wies in den Jahren 1880/81 einen Passivrest von 200000 Mk. auf, der später allerdings sank, aber 1897 immer noch 60000 Mk. betrug. In jenen Jahren wurde wiederholt und von verschiedenen Seiten[2]) die Auflassung des ganzen Kanals in Frage gezogen, um die Staatskasse von diesen alljährlichen Opfern zu befreien. Aber es beantragte niemand den Abstrich der Ausgaben, was doch das Radikalmittel gewesen wäre, diese lästigen Ausgaben mit einem Schlage für die Zukunft zu beseitigen, wenn auch zunächst noch für Entschädigungen Mittel hätten aufgewendet werden müssen. Daß dies nicht geschah, scheint doch aus dem Gefühle sich herzuleiten, daß man den Abstrich nicht vornehmen dürfe, und der Grund hierfür konnte wiederum kein anderer sein als der, daß die ganze Verwaltungseinrichtung und der ganze Betrieb einmal mit der Zustimmung des Landtags eingeführt, und dessen fortlaufende Anerkennung da sei.

Dafür geben auch die vielen Anträge Zeugnis, welche in Bezug auf Aufhebung oder andere Gestaltung der Verwaltung unrentabler Betriebe gestellt wurden, von denen wir die wich-

---

[1]) Seydel II S. 578.

[2]) Repertorium 1881/82 S. 43, 1883/86 S. 157.

tigsten hier folgen lassen. Zugleich zeigt die Verbescheidung derselben die geringe Wirkung dieser Anträge, woraus hervorgeht, daß, wenn der Landtag ein wirksameres Mittel, nämlich die Ausgabenverweigerung, gehabt hätte, er dieses wohl ergriffen hätte.

Im Jahre 1850 wurde an die Regierung der Antrag gestellt, daß aus den anderweitigen Staatsmitteln keine Zuschüsse mehr an die General-Bergwerks-Administration geleistet werden sollen, wobei insbesondere der Verkauf unrentierlicher, die Verwaltung mit immerwährenden Zubußen belastender Werke ins Auge gefaßt wurde. Der Landtagsabschied von 1850 sicherte die Nachweisung dieser Zubußen zu, sowie daß dieselben an den Salinengefällen abgeschrieben und als Aktivausstände der Kgl. Zentral-Staatskasse entsprechend zugewiesen werden sollen, womit nur die Verrechnung des Defizits, nicht aber dessen Behebung bewirkt wurde.

Die Kammer der Abgeordneten der Session 1855—56 beschloß, folgende drei Anträge an die Regierung zu stellen:

1. Es sei auf verfassungsmäßigem Wege der Antrag zu stellen, die Saline Dürkheim aufzuheben (weil das Erträgnis derselben zu gering sei). 2. Das Staatsministerium der Finanzen sei zu ermächtigen, einen Teil der Bergwerke und Hüttenwerke zu verkaufen und den Kaufpreis zur Erhöhung des Betriebskapitals und zur Verbesserung der beibehaltenen Werke zu verwenden. 3. Die Perlenfischerei und Goldwäscherei solle nicht länger auf Staatskosten betrieben werden.[1]) Der erste und dritte Antrag wurde von der Kammer der Reichsräte abgelehnt, der zweite jedoch erzielte Gesamtbeschluß.[2]) Der Landtagsabschied versprach den Kammern, die Frage in Erwägung zu ziehen und, falls die Veräußerung der Werke angeordnet würde, den Erlös nach den Wünschen des Landtags zu verwenden.[3])

Die Nachweisungen von 1853—55 ergaben bei den Berg- und Hüttenwerken entgegen dem Budgetansatz einen ganz gewaltigen Mindererertrag, die Rechnungen wiesen einen Passivrest auf, welcher auf Vorschuß der Zentralstaatskasse gedeckt wurde. Den Nachweisungen dieses Kapitels wurde daher die Anerkennung versagt, und bezügl. dieser Deckungsart mit Rücksicht auf jenen Landtagsabschied von 1850 Verwahrung eingelegt.[4]) Bei dieser Gelegenheit wurde hervorgehoben (Frhr. v. Aretin, a. a. O. S. 318), daß, wenn die Regierung die Überzeugung habe, daß ein Betrieb nur mit Defizit arbeiten könne und nicht aufgegeben werden wolle, sie

[1]) R. 1855/56 Beil. V S. 310—311.
[2]) R. 1855/56 Pr. II S. 620 f.
[3]) Ges.-Bl. 1856 S. 120.
[4]) R. 1859 Pr. I S. 313 f.

ihn eben dann als eine reine Ausgabenposition ins Budget einsetzen müsse. Ohne die auf diesem Wege herbeigeführte Genehmigung sei die Verwendung von Staatsmitteln nicht gerechtfertigt. In der Session von 1859—61 wurde dann nochmals ein ähnlicher Antrag bei den Nachweisungen zum Gesamtbeschluß erhoben, nämlich: In Anbetracht der nicht zu billigenden Inanspruchnahme der übrigen Staatseinnahmen (für die Zubußen zu den Bergwerken diesseits des Rheins) sind solche Anordnungen zu treffen, welche den Fortbetrieb der lebensfähigen Werke mit Aussicht auf ein entsprechendes Resultat ermöglichen.[1]) Der Landtagsabschied[2]) sagte zu, diesen Antrag in genaue Erwägung zu ziehen.

Im selben Landtag erzielten dann noch folgende Anträge zum Budget Gesamtbeschluß[3]):

Bei den Ökonomien und Gewerben: 1. Es möge die Veräußerung aller derjenigen Gebäude, deren Beibehaltung zu dienstlichen Zwecken nicht absolut notwendig sei, durchgreifend bewirkt und 2. bei den Gebäuden, welche Eigentum des Staates bleiben müssen, auf jedmögliche Minderung der Ausgaben strengstens bedacht genommen werden, 3. die Aufhebung des Regiebetriebes der Würzburger Brauerei und die Veräußerung oder Verpachtung dieses ärarialischen Anwesens um jeden Preis verordnet werden. Die Anträge wurden im Landtagsabschied[4]) mit allgemeinen Worten, in denen die besondere Bedachtnahme der Regierung auf die Wünsche des Landtags und die Erlassung der entsprechenden Anordnungen zugesichert wurde, erwidert. Diese Anträge wurden allerdings in der Zeit des Nettobudgets gestellt, wo eine Gelegenheit zum Streichen der Ausgabenetats nicht gegeben gewesen wäre. Aber jene Worte des Frhrn. v. Aretin zeigen, daß man sich der Einsetzung von Passivbeinnahmen nicht entschlagen hätte. Indes wurde auch unter der Herrschaft des Bruttobudgets das System dieser Anträge beibehalten.

So wurde im Jahre 1868 ein Antrag beschlossen, die Staatsregierung möge auf Erzielung eines höheren Erträgnisses des Staatsgutes Schleißheim, namentlich durch Aufforstung der zur Landwirtschaft weniger geeigneten Gründe und durch Verpachtung von Gewerben und Fabriken bald tunlichst Bedacht nehmen.[5]) Der Landtagsabschied von 1869[6]) erklärte, daß diesem Wunsche bereits entsprochen, teils die geeigneten Maßnahmen eingeleitet worden seien.

In der Session von 1877/78 wurde beschlossen, an den König die Bitte zu richten, anordnen zu lassen, daß die Hüttenverwaltung Eisenärzt

---

[1]) R. 1859/61 Beil. II S. 228, 229; Pr. I S. 540.
[2]) Ges.-Bl. 1861 S. 69.
[3]) A. 1859/61, St. B. IV S. 184—185.
[4]) Ges.-Bl. 1861 S. 67.
[5]) R. 1868/69 Pr. VI S. 48; A. 1868/69, St. B. V S. 187.
[6]) Ges.-Bl. 1869 S. 831.

aufgelöst, und dieses Werk baldtunlichst dem Verkaufe unterstellt werde.[1]) Der Landtagsabschied antwortete darauf, daß diesem Antrage dadurch entsprochen worden sei, daß dieser Betrieb eingestellt, und die selbständige Verwaltung aufgelöst worden sei 2c.[2])

Aus all dem geht hervor, daß der Landtag mit diesen Anträgen oft nur sehr wenig erreicht hat, daraus aber, daß er doch immer dazugriff, ist zu schließen, daß er sich nicht für berechtigt hielt, das schärfere Mittel der Ausgabenverweigerung anzuwenden. Es ist dabei auffällig, daß nie die Frage aufgeworfen wurde, ob der Landtag nicht bei Ausübung seines Einnahmebewilligungsrechtes mit der Bewilligung von Steuern in dem Maße zurückzuhalten befugt sei, als die Regierung durch Veräußerung unrentabler Staatsbetriebe 2c. in dem vom Landtage gewünschten Sinne Mittel ersparen könnte.

Der Grundsatz der Kontinuität äußert sich namentlich auch bei einmaligen außerordentlichen Bedürfnissen, deren Befriedigung einen größeren Zeitraum als eine Finanzperiode in Anspruch nimmt und somit ziffermäßig auf mehrere Budgets verteilt wird, so daß auf eine Finanzperiode jeweils nur eine Rate trifft. Die Bewilligung der ersten Rate zieht nun die Notwendigkeit nach sich, daß auch die späteren Raten in den späteren Budgets bereitgestellt werden müssen, denn in jener ersten Rate ist nicht nur deren ziffermäßiger Ausdruck bewilligt, sondern mittelbar dadurch die Sache selbst anerkannt worden. Und dieses anerkennende Votum zwingt nun die folgenden Tagungen zur Berücksichtigung desselben. Dieser Satz folgt aus einer ständigen Übung; so bemerkte z. B.[3]) der Abg. Walter bei der Position: Zweite Rate zum Ankauf eines Grundstückes für das Zellengefängnis Nürnberg: „Wir haben die erste Rate schon im vorigen Budget genehmigt und werden uns deshalb der Genehmigung der zweiten Rate nicht entschlagen können." Es wurde daher in allen Fällen, in denen der Landtag sich für die Zukunft nicht binden wollte, dies ausdrücklich bemerkt;

[1]) R. 1877/81 Beil. I S. 627.
[2]) Ges.- u. V.-Bl. 1881 S. 443.
[3]) A. 1884, St. V. II S. 158.

besonders geschah dies bei der Bewilligung von Mitteln zu Vorerhebungen, Vorarbeiten 2c. für Bedürfnisse, die selbst erst einem späteren Landtag unterbreitet werden sollten, so z. B. 1886[1]) bei der Bewilligung für Anfertigung von Plänen und Kostenvoranschlägen für neue Justizbauten. Der Referent berichtete, es sei im Ausschuß vom Staatsminister und den Ausschußmitgliedern einstimmig anerkannt worden, daß die Bewilligung dieses Postulates ein Präjudiz für die Gewährung der Mittel zu den Neubauten selbst nicht sein solle, noch sein könne. Ebenso klar aber ist, daß eine Ausgabe, die rechtlich ablehnbar und an sich außerordentlich, nicht regelmäßig wiederkehrend ist, dadurch, daß sie einen längeren Zeitraum hindurch jedes Jahr bewilligt wird, nicht eine rechtlich notwendige wird. Die Bewilligung war jedesmal nur eine einmalige, mit der Finanzperiode der Ziffer wie der Sache nach abgeschlossene, und jedesmal rechtlich eine so neue, wie, als sie zum ersten Male gefordert wurde. So war die im Jahre 1902 teilweise aufgetauchte Meinung, als seien die 100000 Mk. für Ankauf von Kunstwerken dadurch, daß sie 12 Jahre lang anstandslos bewilligt worden sind, eine „notwendige" Ausgabe geworden, der Praxis widersprechend, was die erfolgte Ablehnung sofort bestätigte.

§ 11.

6. Der Militäretat.

Am ausgeprägtesten von allen Staatsausgaben wurden unter dem Gesichtspunkte der Bewilligungsnotwendigkeit die Positionen für Heereszwecke betrachtet, seit Bayern dem norddeutschen Bunde beigetreten und nunmehr ein Glied des neuen deutschen Reiches ist. Diese Veränderung der rechtlichen Gesichtspunkte drückte sich auch in der äußeren Gestaltung dieses Teiles des Landesbudgets aus.

I. Im Finanzgesetz für die X. Finanzperiode 1868/69[2]) war in dem Gesamtstaatsaufwand, der in der Beilage C zum

[1]) A. 1886, St. B. VI S. 664.

[2]) Ges.-Bl. 1868/69 S. 455.

§ 10 des Finanzgesetzes detailliert war, als Kap. XI auch der Militäretat inbegriffen. Das nächste Finanzgesetz für die Jahre 1870/71 wurde erst unter dem 18. Februar 1871, also nach der Gründung des Reiches gegeben. Der § V desselben bestimmte[1]): Die im Finanzgesetze vom 16. Mai 1868 für ein Jahr der IX. Finanzperiode festgesetzten Ausgabenetats werden . . . . bis zum 31. September 1871 für wirksam erklärt. Die Kriegszeiten hatten es mit sich gebracht, daß man an die Aufstellung neuer Etats nicht mehr gehen konnte, zumal schon über ein Jahr der ganzen Finanzperiode verflossen war. Damit war auch der Militäretat der vorigen Finanzperiode für die neue maßgebend geblieben. Im Wesen und in der Form wurde er also noch genau so behandelt wie vor dem Jahre 1871. Unterdessen waren aber durch die in Kraft getretene Reichsverfassung und den Bündnisvertrag Bayerns mit dem norddeutschen Bunde vom 23. November 1870 verschiedentliche Bestimmungen getroffen worden, welche auf die Aufstellung und Behandlung des Militäretats von wesentlichem Einfluß sein mußten: Die Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt der Reichs-Verf. verweist hinsichtlich der Vorschriften über die Reichsfinanzen in ihrer Anwendung bezüglich der Ausgaben für das bayerische Heer auf den Bündnisvertrag: Die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der Reichs-Verf. über das Kriegswesen bezieht sich ebenfalls hinsichtlich der Anwendung dieser Bestimmungen auf genannten Vertrag. In diesem wird nun, das Budgetrecht betreffend, folgendes festgelegt:

§ V . . . . der in diesem (Art. 58 d. R.-V.) Artikel verzeichneten Verpflichtung (zur gleichmäßigen Tragung aller Kosten und Lasten des gesamten Reichskriegswesens) wird von Bayern in der Weise entsprochen, daß es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiete belegenen festen Plätze . . . . . ausschließlich und allein trägt. . . . . Bayern verpflichtet sich, für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag

[1]) Ges.-Bl. 1870/71 S. 322.

zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird. Dieser Geldbetrag wird im Bundesbudget für das Kgl. bayerische Kontingent in einer Summe ausgeworfen. Seine Verausgabung wird durch Spezialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt. Hierfür werden im allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältnis zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind. . . . . In Bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, ... wird Bayern volle Übereinstimmung mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herstellen. . . . . Vorstehende Bestimmungen treten mit dem 1. Januar 1872 in Wirksamkeit.

Die Wirkungen dieses Bündnisvertrages zeigten sich nun zunächst äußerlich darin, daß der Hauptetat für die Militärverwaltung für die Jahre 1872 und 1873 getrennt vom Ziviletat und nach der Vertragsvorschrift dem Reichsmilitäretat entsprechend aufgestellt wurde. Er teilte sich in „A fortlaufende Ausgaben" und „B einmalige Ausgaben", deren Gesamtsumme der im Reichsgesetze vom 9. Dezember 1872 für die Jahre 1872/73/74 für Bayern ausgeworfenen Summe gleichkam. Diese Summe als Einnahmeposten und die gleich hohe Ausgabensumme für die Militärverwaltung erscheinen als Kap. VII bei den Einnahmen und als Kap. X bei den Ausgaben des Ziviletats, beidemale als durchlaufende Posten. Das Zivilbudget war als die Beilagen A, B, C, der Hauptetat der Militärverwaltung als Beilage D dem Finanzgesetz angefügt. Im übrigen wies also das Finanzgesetz in dem Punkte Militärzwecke gar keine wesentliche Verschiedenheit von dem bisherigen Finanzgesetz auf. Nur der Absatz IV des § 5 F.-G. verfügte das Recht der Übertragungen im Militär-Hauptetat.

Genau dieselbe Gestaltung weist das Finanzgesetz für 1874/75[1]) mit seinen Beilagen auf. Nur der Absatz IV des

[1]) Ges.- u. V.-Bl. 1874 S. 403.

§ VI bestimmte, daß der Militär-Hauptetat (Beil. D) für das Jahr 1874 auch für das Jahr 1875 Geltung haben sollte, mit dem Vorbehalte der verfassungsmäßig festzustellenden Änderungen, welche infolge des Reichsmilitäretats für 1875 nötig werden. Da nun dieser eine höhere Summe für Bayern auswarf, mußte diese Änderung vorgenommen werden, und zwar benützte man hierzu die Form des Gesetzes. Weder die Motive zu diesem Gesetze, noch der Minister bei seiner Vorlage sprachen sich über die Gründe dieser Änderung aus.[1]) Kurz, der Militäretat wurde diesmal nicht wie früher nur mit Beirat, sondern auch mit Zustimmung des Landtags festgesetzt. Die Trennung des Militäretats war nur eine äußerliche, da dieses Gesetz seinen Inhalt als an die Stelle der (nicht Gesetzeseigenschaft besitzenden) entsprechenden Teile des betr. Finanzgesetzes tretend bezeichnete.

Das Finanzgesetz für die Jahre 1876 und 1877 zeigt mit Ausnahme der Summenänderung hinsichtlich des Militäretats genau dieselbe Gestalt wie das für 1874/75.[2]) Nebenher gingen unterm 27. Juli 1874, 15. April 1875, 29. Juli 1876 die sogenannten Retablissementsgesetze,[3]) welche außerordentliche Bedürfnisse des Heeres festsetzten, also den Charakter von Nachtragsetats hatten. Das Auffallende ist hier nur, daß zur Deckung dieser Ausgaben keine Mittel vom Reiche überwiesen wurden, sondern Landesmittel, und zwar Anteile an der französischen Kriegsentschädigung, Erübrigungen, eigene Einnahmen der Militärverwaltung, zum weitaus größten Teile die Aufnahme von Landesanleihen bestimmt wurden. Der Hauptetat für 1876 sollte auch für 1877 gelten. Auch diesmal kam es, wie 1876, anders. Das Etatsjahr im Reiche war vom Kalenderjahr auf die Zeit vom 1. April bis 31. März verlegt worden, dementsprechend änderte sich auch die auszuwerfende

[1]) A 1875, St. B. III S. 3, Beil. III S. 403.

[2]) Ges.- u. V.-Bl. 1876 S. 529.

[3]) Dazu kamen später die Gesetze vom 10. März 1878, 28. Februar 1880, 11. März 1882, 12. Dezember 1883, 21. April 1884, 29. Mai 1886, 5. Mai 1890.

Summe für Bayern. Es wurde daher wie 1875 ein Gesetz[1]) erlassen, welches den Etat für das Zwischenvierteljahr 1. Januar bis 31. März 1877 festsetzte. Dieser Etat sollte zu dem in der Beilage D § 6 des Finanzgesetzes vom 29. Juli 1876 für das Jahr 1876 bestimmten Hauptetat hinzutreten und mit diesem zusammen den Militäretat für die Zeit vom 1. Januar 1876 bis 31. März 1877 bilden; es sollte also dieser Teil des neuen Gesetzes Bestandteil des Finanzgesetzes werden (wie 1875). Der Absatz V § 6 desselben, welcher den Militärhauptetat vom 1. Januar bis 31. Dezember 1877 verfügt hatte, sollte wegfallen. In dem Finanzgesetze bestand daher für die Zeit vom 1. April bis 31. Dezember 1877 Vakatur. Außer diesen Bestimmungen legte das neue Gesetz aber auch den Militärhauptetat für das neue Etatsjahr 1. April 1877 bis 31. März 1878 fest. Nach Art. II sollte jedoch dieser Etat weder ganz noch zum Teil ein Bestandteil des Finanzgesetzes von 1876 werden, er bildete daher ein Gesetz für sich.

Damit war die vollständige Trennung des Militäretats vom Ziviletat vollzogen, praktisch sowohl als rechtlich. Denn der Militäretat hatte von jetzt ab die Eigenschaft eines formellen Gesetzes. Die innere Gliederung desselben war noch dieselbe; er enthielt insbesondere nur die Ausgaben, und war als Beilage dem Gesetzesartikel angefügt, welcher den Gesamteinnahme- und -Ausgabeposten festsetzte. Der Absatz II dieses Artikels räumte dem Kriegsminister das Recht der Übertragungen ein, soweit die Summen in den Spezialetats als übertragbar bezeichnet sind. Eine wesentliche Neuerung war auch die, allerdings konsequente, daß der Militärhauptetat, nachdem er doch vom Zivilbudget getrennt wurde, immer nur für ein Jahr und zwar entsprechend dem Reichsetatsjahr Geltung haben sollte. Form und wesentlicher Inhalt des Militäretats sind sich von da ab bis jetzt gleichgeblieben.

---

[1]) Ges.- u. V.-Bl. 1877 S. 391.

II. Mit dem Vollzuge der vollständigen Trennung der beiden Etats war natürlich für die wissenschaftliche Behandlung der dadurch hervorgerufenen Fragen ein weites Feld eröffnet. Auch Seydel nimmt in seinem Bayerischen Staatsrecht hierzu Stellung.[1]) Er betrachtet den Heeresetat, nachdem die Verwendungssumme vom Reiche unabänderlich festgestellt wird und schon auf die wenigstens nach unten ebenso unabänderliche Ausgabensumme appropriiert ist, so daß eine Steuerbewilligung gar nicht in Frage kommt, als nicht in das ordentliche Budget gehörig und glaubt sich durch die jetzige tatsächliche Trennung desselben gerechtfertigt. Da die Sache nicht ins Budget gehöre, so könne von einer Mitwirkung des Landtags,[2]) wie sie in der Gesetzesform liege, gar keine Rede sein. Auch von der Meinung ausgehend, daß es sich bei dem Militäretat nur um eine aus praktischen Gründen vorgenommene Abzweigung des Budgets handle — eine Meinung, die mir die Grundlage der jetzigen Stellungnahme des Landtags zu sein scheint — kommt er zu keinem anderen Ergebnis: Die Gesetzesform sei unrichtig, das Mitwirkungsrecht des Landtags erstrecke sich nicht darauf, die Regierung hinsichtlich der einzelnen Spezialetats zu binden, es bestehe nur darin, durch Kenntnisnahme des Etats prüfen zu können, ob nicht etwa Einnahmen sich vorfinden, die in das allgemeine Budget gehören, und ob nicht Ausgaben, die auf speziell bayerische Rechnung gemacht werden müßten durch Einstellung in den Militäretat auf Kosten der Reichsmittel gesetzt seien. Zu dieser Frage nimmt auch Rehm[3]) Stellung auf eine Weise, die dem Usus des Landtags gerecht werden soll. Er geht davon aus, daß, trotzdem die Einnahmegesamtsumme zur Bestreitung der Heeresbedürfnisse vom Reiche aus festgestellt werde, der Entwurf des bayerischen Militäretats bayerische Staatsangelegenheit sei; deshalb gälten auch die Vorschriften der bayerischen Verfassungsurkunde hierfür, folglich

[1]) Seydel III S. 712—723.

[2]) Er übersieht, daß es sich hier vielleicht um einen Akt der „freiwilligen Gesetzesform" handeln könnte.

[3]) Annalen 1901 S. 792—793.

sei der bayerische Militäretat sachlich, wenn auch nicht mehr in äußerer Verbindung, als ein Bestandteil des allgemeinen Budgets, „der Übersicht des Staatsbedürfnisses und der Staatseinnahmen aufzufassen". Daraus ergebe sich, daß das bayerische Militärbudget für alle Finanzperioden vorzulegen sei, für welche die Erhebung von direkten Steuern notwendig werde. Auch hinsichtlich solcher Einnahmen, die der Bewilligung der Volksvertretung nicht unterliegen, habe der Landtag ja ein Mitfestsetzungsrecht; also schließe der Umstand, daß Bayern die Mittel des Heeresbedarfs vom Reiche erhält, eine solche Mitwirkung nicht aus. Der Militäretat habe also keine andere Natur, als die anderen Etats, sondern zeige nur einige Abnormitäten.[1])

---

[1]) Ihm dürfte folgendes entgegen zu halten sein:

1. richtig ist, daß das Budget einer Vorlage nur bedarf, wenn für seine Ausgaben zum Teile Steuern nötig sind, ferner

2. daß die Militärbedürfnisse einen Bestandteil der allgemeinen Staatsausgaben bilden.

Aber 3. die für die Militärausgaben bestimmten Gelder werden unabänderlich vom Reiche festgestellt, ihre vollständige Etatisierung muß vorgenommen werden.

4. Daher sind sie nicht Einnahmen wie die anderen Einnahmen, deren Bezug auch nicht dem Willigungsrecht unterliegt. Bei letzteren bestimmen die Kammern wenigstens noch die Summenschätzung, bei ihnen ist an sich noch nicht feststehend, zu welchen Zwecken sie verwendet werden müssen.

5. Da aber der Zweck der Budgetvorlage nach der Verfassung ist, gerade über diese Punkte zu befinden, die beim Militäretat nicht in Betracht kommen können, gehören die Überweisungen des Reiches für Militärzwecke nicht zu den Staatseinnahmen, die ins Budget zu stellen sind, und bedarf es somit keiner Vorlage des Militäretats.

6. Sollten aber Landesmittel, hier auch Steuern, in Betracht kommen, so ist darin der Anlaß gegeben, den ganzen Militäretat dem Landtag zur Festsetzung vorzulegen.

7. Es ist daher gleichgültig, ob, wenn dies nicht der Fall ist, der Militäretat im allgemeinen Budget steht, oder getrennt erscheint, eine Mitwirkung kommt wegen der Natur der Einnahme vom Reiche mit dem bestimmten Verwendungszweck dem Landtage nicht zu. Die Form,

Es ist jedenfalls sicher und von Seydel auch zugegeben, daß sich die tatsächliche Übung mit den Ergebnissen seiner wissenschaftlichen Prüfung nicht deckt. Bei der Darstellung dieser Praxis erachten wir es als unzweckdienlich, auf die ersten Jahre der Neuregelung einzugehen; denn es zeigt sich dort eine solche Unklarheit und Gegensätzlichkeit der Rechtsgedanken — bei der Neuheit der Sache ja nicht auffallend —, daß sich aus diesem Jahre irgend ein festes Ergebnis von praktisch gewordenen Gedanken nicht erzielen läßt. Es geht zwar unverkennbar das Bestreben auf die jetzige Übung hin, aber recht viel mehr als historische Bedeutung haben alle jene einen festen Gebrauch erst vorbereitenden Äußerungen und Erscheinungen nicht. Was dort lebhaft umstritten und zum Teil sehr unsicher behauptet war, das hat in der Gegenwart einen bestimmten dauerhaften Ausdruck gefunden, beginnend mit dem Jahre 1878, da der Heeresetat in der Form des Gesetzes völlig getrennt vom Zivilbudget der Zustimmung des Landtags unterworfen wurde.[1]) Was die Form der Behandlung des Militäretats im Landtag anlangt, so betrachtet derselbe den Militäretat keineswegs als etwas in seinem Wesen und seinen Rechtsbeziehungen vom allgemeinen Etat Verschiedenes. Er sieht in ihm nur eine Abzweigung eines Etats vom allgemeinen Budget, so daß die gewöhnlichen Budgetrechtsregeln auch hier Anwendung finden; der Umstand, daß für die Ausgaben des Heeres keine Steuern bewilligt werden, veranlaßt ihn nicht, abweichende Prinzipien anzuerkennen. Beschränkungen seines freien Votums wurden zugegeben, aber, wie aus allem ersichtlich, nur aus dem Gesichtspunkte der durch den Bündnisvertrag festgestellten Notwendigkeit des „ob" und „wieviel"

---

daß er räumlich im Budget steht, und somit äußerlich mit dem Akt und Zweck der Steuerbewilligung verbunden ist', vermag daran nichts zu ändern, und es ist daher nur logisch richtig, daß man den Militäretat ganz getrennt hat.

[1]) Zur Ergänzung der Jahre von Beratung des Bündnisvertrages an bis 1878 vergleiche über die in dieser Zeit aufgetauchten Militäretatstheorien Seydel III S. 716—20.

eines Ausgabepostens. Aus dem Umstande, daß die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben schon durch das Reichsetatsgesetz festgelegt sind, und Bayern durch den Versailler Vertrag verpflichtet ist, diese Summe ganz zu etatisieren — etwas anderes ist die wirkliche Verwendung —, wurde nur gefolgert, daß diese Vorschrift den Landtag hinsichtlich des Votums auf die Gesamtsumme beschränke, nicht aber daß damit eine Einflußnahme auf die einzelnen Positionen als „inhaltsloses Geschäft" entfalle.

Wiederholt haben die Ausschußberichterstatter Gelegenheit genommen, vor dem Hause die Grundsätze zu entwickeln, welche bei Behandlung des Militäretats zur Anwendung gelangen sollen. Gerade die Stellung des Berichterstatters veranlaßt uns, diesen Äußerungen eine weitergehende Bedeutung beizumessen, als wir es sonst den rechtlichen Ausführungen der einzelnen Abgeordneten gegenüber zu tun pflegen. Fürs erste spricht der Berichterstatter, wenn er seine Stellung richtig auffaßt, weder im eigenen Namen noch im Namen einer Partei, sondern bringt entweder die gemeinschaftliche Anschauung des Ausschusses, wie sie seinem Antrag zugrunde gelegen war, oder die einzelnen bei der Ausschußberatung geäußerten Meinungen zum Ausdruck. Sodann ist bei keinem Redner wie bei diesem, der zuerst das Wort erhält und mit der Sache am besten vertraut ist, die Gewähr für ungetrübt objektive Darstellung mehr gegeben. Und wenn die Referate der Berichterstatter, wie in den nun zu erwähnenden Fällen eine einzige Rechtsanschauung als die des Ausschusses dem Plenum vorführen und weder aus dem Hause noch vom Ministertische aus eine Zurückweisung oder Korrektur erfahren, so kann man wohl sagen, sie stellen die herrschende Rechtsüberzeugung der Praxis dar.

III. Bei Vorlage des Militäretats für 1887/88 schickte Abg. Dr. Franckenburger[1]) in seiner Berichterstattung Bemerkungen zur Sache voraus, in denen er deutlich die Be-

[1]) A. 1887, St. B. I S. 113.

schränkung des Willigungsrechtes hinsichtlich der Gesamtsumme kennzeichnete. Sechs Jahre später 1893 leitete der neue Berichterstatter Abg. Wolf[1]) sein Referat mit den folgenden Ausführungen ein:

„Der Geldbetrag, welcher vom Reiche für das bayerische Heer nach Verhältnis seiner Kopfstärke im Reichshaushalt festgesetzt wird, stellt die Summe, welche Bayern zukommt, endgültig fest, und es hat Bayern hiervon keinesfalls etwas zurückzuerstatten, selbst wenn der wirkliche Aufwand beim übrigen Reichsheer den Voranschlag nicht erreicht (Praxis dagegen). Ersparnisse, welche die bayerische Militärverwaltung an ihrem Etat erzielt, fallen nicht der Reichskasse, sondern der bayerischen Staatskasse zu. Andererseits berechtigen Überschreitungen des bayerischen Etats zu keiner Mehrforderung gegen das Reich. Überschreitet dagegen der wirkliche Heeresaufwand des übrigen Reiches den Voranschlag des Etats, so hat Bayern entsprechenden Anteil an der nachträglichen Bewilligung, und es muß jener Mehraufwand um den Anteil erhöht werden, welcher Bayern verhältnismäßig gebührt. Die Verpflichtungen Bayerns hinsichtlich des Gesamtbetrages, welchen der Reichshaushaltsetat für das bayerische Heer auswirft, sind folgende: Bayern muß bei der Regelung der Verwendung durch die Spezialetats die Etatsansätze des Reichshaushaltsetats nach ihren einzelnen Titeln im allgemeinen verhältnismäßig zum Muster nehmen. Es ist also nicht unbedingt an das Vorbild des Reichsetats gebunden, sondern nur so weit, als dieses mit den besonderen Verhältnissen Bayerns sich verträgt. Bayern muß ferner den vom Reiche ausgeworfenen Gesamtbetrag erschöpfen und darf nicht von vorneherein Ersparungen daran in Aussicht nehmen. Die Ersparungen dürfen also nicht eine Wirkung absichtlicher Veranstaltungen bei der Etatsaufstellung, sondern nur das Ergebnis des Budgetvollzugs sein. Bayern ist andererseits nicht verpflichtet, für diejenigen Heeresausgaben, welche nach

[1]) A. 1893, St. B. I S. 670 f.

dem Reichshaushaltsetat gemeinschaftliche Ausgaben des Reiches sind, und zu deren Deckung der genannte Gesamtbetrag bestimmt ist, Zuschüsse aus Landesmitteln in seinem Heeresetat vorzusehen. Bayern ist hiernach insbesondere nicht verpflichtet, die eigenen Einnahmen der Heeresverwaltung hierfür heranzuziehen. Es wäre falsch, anzunehmen, daß dieselben Rechte, welche der Reichstag bezüglich des Reichsetats hat, dem bayerischen Landtage zukämen. Der bayerische Militäretat besteht sowohl aus einer Einnahme- wie Ausgabesumme, welche reichsrechtlich für Bayern unabänderlich festgelegt ist und an der der Landtag nicht das mindeste ändern kann."

In ähnlicher Weise sprach er sich bei Vorlegung des Etats für 1894/95 aus.[1]) Wiederholt wurde auch später noch, und immer in gleicher Weise diese Stellung des Landtags ausgesprochen, und mehrmals die Rechtsauffassung Seydels als unrichtig und der Praxis des Landtags widersprechend zurückgewiesen und die prinzipiellen Ansichten des Abg. Frhr. v. Stauffenberg, der schon bei Vorlage der Versailler Bündnisverträge den Weg für die zukünftige Stellung gewiesen hatte, dagegen ausgespielt und anerkannt.[2]) Frhr. v. Stauffenberg[3]) hatte damals vor allem die Befugnis

---

[1]) A. 1894, St. B. IV S. 472 f.

[2]) A. 1893, St. B. I S. 701 (Wagner); 1895, St. B. V S. 604 (Wagner); 1894, St. B. II S. 527, 532, 533 (Orterer, Stauffenberg).

[3]) Im Jahre 1894 (A. 1894, St. B. II S. 532) allerdings mußte Stauffenberg, noch immer auf seinem rechtlichen Standpunkt verharrend, anerkennen, daß das Geschenk des eigenen Militäretats finanziell für Bayern sehr unangenehm fühlbar sei. In äußerst interessanten Andeutungen und mit Seitenblicken auf verschiedene Rechtsstreitfragen in diesem Gebiete kam er zu dem Schlusse, daß es das beste wäre, militärisch wie finanziell, wenn Bayern seinen Militäretat im Reichstag feststellen ließe, wie es Württemberg und Sachsen tue. Er befürchtete, Bayern müsse einmal Landesmittel verwenden, da es jetzt schon nur durch sehr zweifelhafte Ersparungen, wie beim Verpflegungsetat die Mittel schaffen könne, um die Ausgaben für speziell bayerische Institute, mit denen der Reichsetat nicht in gleicher Weise belastet sei, zu decken.

des Kriegsministeriums zu einseitiger Feststellung der Spezialetats geleugnet und die Vereinbarung derselben mit dem Landtag gefordert.

Bemerkenswert sind auch die Ausführungen des Abg. Dr. v. Orterer, der sich auf den seit 20 Jahren gerade von der Militärverwaltung bewiesenen Standpunkt stützte, der weit über der nackt ablehnenden formalistischen Linie stehe, die Seydel für die Kompetenz des Landtages gezogen habe, und die äußersten Notfalls von der Regierung hätte angenommen werden können. Er betrachtete es als ein formelles und durch die Entwickelung der Zeit wohl erworbenes Recht, auch bei der Beratung der Spezialetats das volle Gewicht der Entscheidung des Landtags in die Wagschale zu legen. Nach ihm sprach sich auch der Abg. Frhr. v. Stauffenberg dahin aus, er könne sich nicht denken, daß sich jemals die Staatsregierung auf den Standpunkt stellen würde, das Budgetrecht des Landtags in der Weise, wie die Ausgaben seit einer unendlichen Reihe von Jahren festgestellt worden seien, zu beanstanden. Speziell auf diese Auslassung Bezug nehmend, erklärte sodann der Kriegsminister, die budgetrechtliche Frage nicht weiter darlegen zu brauchen, er gab damit sein Einverständnis mit den Anschauungen und Darlegungen der Vorredner kund, und dieser Umstand verbunden mit der Präzision, mit welcher Abgeordnete verschiedener Parteirichtungen den Standpunkt des Landtages einhellig und gleichmäßig vertraten, läßt keinen Zweifel zu, daß sich Landtag und Regierung bewußt waren, daß in den Beschlüssen zum Militäretat nicht bloß eine leere Form erfüllt sei, sondern daß sich darin ein wichtiges parlamentarisches Recht verkörpere.

Was man als eine Eigenheit des Militäretats ansah, ist also lediglich der Umstand, daß die ausgeworfene Summe im Etat in der Verwendung für militärische Zwecke bis auf den letzten Pfennig veranschlagt werden muß, daß mithin von vornherein Ersparungen nicht beabsichtigt werden dürfen. Davon hat nun wiederholt die Kriegsverwaltung eine versteckte Ausnahme

gemacht; in den Etats für 1880/81, 1882/83, 1883/84 und später sehen wir unter den außerordentlichen Bedürfnissen eine Summe von 100000 Mk. als Zuschuß zur Tilgung des für außerordentliche Bedürfnisse des Heeres aufgenommenen Anlehens vom 28. Februar 1880. Dieses Anlehen, bezw. seine Verzinsung und Rückzahlung belastete eigentlich die allgemeine Landeskasse; es stammte aus jener Zeit, in welcher noch Landesmittel zur Wiederherstellung der Schlagfertigkeit der Armee in Anspruch genommen werden mußten, da die Überweisungen vom Reiche nicht ausreichten. Wenn nun im Militäretat ein Zuschuß für diese Anlehenstilgung vorgesehen wird, so handelte es sich im Kerne doch um eine Ersparnis, wenn der Zuschuß auch im Tilgungsplan vorgesehen war;[1]) dieser Ausgabe entspricht nicht die unmittelbare Befriedigung eines Heeresbedürfnisses.

IV. Innerhalb der Gesamtausgabensumme des Militäretats bringt nun, wie gesagt, der Landtag sein gewöhnliches Budgetrecht zur Anwendung. Daß die ausgeworfene Quote zur Verwendung gelangen soll und muß, darüber steht dem Landtage keine Entscheidung zu; aber für welche militärische Zwecke diese Millionen verwendet werden sollen, darüber hat der Landtag in gewissen Grenzen zu bestimmen.[2]) Diese gewissen Grenzen sind nun vor allem diejenigen, welche schon beim Zivilbudget den Ausfall der Abstimmung in eine vorgezeichnete Richtung drängen; es ist das ganze System all der Ausgaben, welche aus irgend einem Gesichtspunkt für den Landtag absolut „notwendig" sind. Darunter erscheint vor allem eine große Gruppe, nämlich die Ausgaben, deren rechtliche Notwendigkeit sich aus der Bestimmung des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 ergibt, welche lautet: „In Bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, dann hinsichtlich der Mobilmachung wird Bayern volle Übereinstimmung mit den für das Bundes-

[1]) Vergl. Finanzgesetz 3. Mai 1882, § 5, I 2a.
[2]) A. 1897, St. B. IX S. 480 (Abg. Pichler).

heer bestehenden Normen herstellen." Nachdem dieser Vertrag durch die Kgl. Erklärung vom 30. Januar 1871 Gesetz geworden ist, sind die daraus entspringenden Verpflichtungen gesetzliche mit einem ganz spezifisch militärisch-technischen Gepräge.

V. Der ständische Einfluß kommt naturgemäß nur bei Neueinführung von wiederkehrenden Ausgaben und bei dem in den letzten Jahren bedeutend angewachsenen Etat der einmaligen Ausgaben zur Geltung. Diese Neueinrichtungen sind zum Teil solche, welche entsprechend den im übrigen Bundesheer getroffenen Maßnahmen auch in Bayern Anwendung finden sollen, teils solche, welche spezifisch den eigenen Landesbedürfnissen entspringend, nur von der bayerischen Kriegsverwaltung beabsichtigt sind. Was die ersten anlangt, so wird bereits im Reichstag damit gerechnet, daß Bayern diese Einrichtungen auch vornimmt, und die für Bayern auszuwerfende Summe um den für die betreffende Neuausgabe notwendige Summe von vornherein erhöht. Diese Erhöhung an sich zieht aber noch nicht die unbedingte Verpflichtung nach sich, diese Summe auch gerade für diese Ausgabe zu verwenden; denn es werden nicht einzelne Summen für einzelne Zwecke ausgeworfen, sondern ein Pauschalbetrag für das bayerische Kriegswesen. So war in den Jahren 1893/95 die Herstellung eigener Truppenübungsplätze für die einzelnen Armeekorps im Reichsetat vorgesehen, und auch der Bayern treffenden Summe jährlich 2 Millionen für einen neuen Truppenübungsplatz für das II. Armeekorps zugesetzt worden. Bei Vorlage dieser Position erklärte der Kriegsminister,[1]) daß für Bayern aus dem Bündnisvertrage noch keine absolute Verpflichtung dazu hergeleitet werden könne, daß somit die Position eine ablehnbare sei; wenn die Ablehnung geschehe — darin war sich alles einig —, müßten diese 2 Millionen aber für andere militärische Zwecke verwendet werden. Der

[1]) A. 1894, St. B. IV S. 529 (Kriegsminister Frhr. v. Asch), S. 522, 523 (Dr. Daller).

Minister fügte aber an, daß es besser sei, jetzt schon, wo man das Geld hierzu eigens bekommen habe, es auch dazu zu verwenden; denn einmal komme doch die Zeit, wo man aus dem Bündnisvertrag die absolute Notwendigkeit im Interesse der Ausbildung des Heeres für die Beschaffung des Platzes nicht mehr leugnen könne, dann falle es dem Reiche natürlich nicht ein, nochmals hierfür eine eigene Summe Bayern zuzuwenden; wenn Bayern die nötigen Millionen aus der gewöhnlich überwiesenen Summe nicht herausparen könne, dann müsse es eben Landesmittel dazu benützen. Aus diesen Gründen wurde die Position, allerdings mit Unbehagen, genehmigt, auch von den prinzipiellen Feinden des Militarismus, wenigstens von denen, die eine Verletzung der in den Bündnisverträgen übernommenen Pflichten, die verfassungsmäßig festgelegt sind, scheuten. Der Kriegsminister hob auch hervor, daß es im Landtag bisher als Regel festgehalten worden sei, daß Geldmittel, die im Reiche zur Bestreitung neuer Bedürfnisse gewährt sind, gleichzeitig in Bayern dem gleichen Zwecke zuzuführen sind. So wurden in denselben Jahren auch ganz bedeutende Summen, z. B. 1894 eine Rate von über 5 Millionen, 1891 eine solche von 8 Millionen für die Umbewaffnung der Feldartillerie ohne Anstand genehmigt.

Eine ähnliche Neueinrichtung war in dem Nachtragsetat von 1894 vorgesehen, nämlich die Errichtung einer Unteroffiziersschule.[1]) Auch diese ist durch den Bündnisvertrag nicht unmittelbar erzwingbar gewesen — der Kriegsminister rechnete mit dem Fall der Ablehnung; als zwingende Notwendigkeit konnte er sie jetzt noch nicht hinstellen. Auch hier wurde unter Betonung des Umstandes, daß jetzt ja für diesen Zweck die Mittel vom Reiche gegeben wären, die Position genehmigt, und zwar trotz starker Gegnerschaft gegen die Sache selbst. Diese Gattung von Ausgaben wäre also an sich ablehnbar. Aber der Umstand, daß man mit

[1]) A. 1894, St. B. IV S. 520—534.

einiger Bestimmtheit sagen kann, daß Bayern später doch einmal auf Grund der Bündnisverträge zu denselben gezwungen werden kann, ferner daß der Reichstag die Mittel dazu schon vorgesehen hat — was auch ein Kriterium für den ersteren Grund ist —, während sie später der bayerischen Landeskasse entnommen werden müßten, brachte es mit sich, daß hier, wo man von Herzen gerne abgelehnt hätte, die Genehmigung erteilt wurde.[1])

Als einziger Gegenstand des Militäretats, dem gegenüber sich der Landtag frei bewegen kann, bleibt somit die Gruppe von Ausgaben übrig, welche Neueinrichtungen oder Umänderungen betrifft, die **rein partikulärer** Natur sind, und ohne Zusammenhang und ohne Beeinflussung entsprechender Dinge im übrigen Bundesheer.

Dieser Rest von ständischem Einfluß ist auf ein sehr enges Gebiet beschränkt; es ist natürlich nicht möglich, die einzelnen Bedürfnisse, die hierher zu zählen sind, gesondert aufzuführen, es wird bei jeder Ausgabe von neuem die Frage zu prüfen sein, ob sie abgelehnt werden könne oder nicht. Es gehören hierher vor allem die Ausgaben für Umbauten und Neubauten von militärischen Gebäulichkeiten, sofern sie nicht durch große auf dem Bündnisvertrage oder Reichsgesetzen beruhende Organisationen oder Vermehrungen hervorgerufen sind,

---

[1]) Diese Abhängigkeit des bayerischen Militäretats vom Reichsetat, welche einem an sich wirklich freien Votum des Landtags nur sehr wenig Spielraum läßt, hat wohl manche Äußerung der Abg. inspiriert, welche dahin ging, es sei hauptsächlich Sache der Doppelmandate besitzenden Abgeordneten, schon im Reichstag tüchtig einzutreten und dort von Anfang an Dinge, die man nicht wolle, abzulehnen, da der Landtag in Heeresangelegenheiten nicht mehr frei sei, sondern an die Reichstagsbeschlüsse rechtlich oder tatsächlich gebunden sei. (Vergl. z. B. Abg. Dr. Orterer: A. 1894 St. B. II S. 527.) Dies ließ den Abg. Frhr. v. Stauffenberg die ganze Feststellung der bayerischen Militäretats im Reichstag ersehnen. (A. 1894 St. B. II S. 533.)

hauptsächlich also solche, welche wegen veränderter Dislokation oder aus irgend welchen örtlichen Verhältnissen veranlaßt sind, ferner Erhöhungen von Gehältern von Militärbeamten, da für diese die Gebührengleichheit mit dem Reiche nicht gilt, ferner die aus eigenstem Antriebe der bayerischen Militärverwaltung vorzunehmenden Änderungen in spezifisch bayerischen Einrichtungen, z. B. der bayerischen Kriegsakademie, überhaupt der Militärbildungsanstalten ꝛc. Hier hat der Landtag auch wiederholt Streichungen vorgenommen.[1]) Im großen ganzen sind aber Modifikationen, welche sich in Veränderung der Etatziffern oder der einzelnen Titel ausdrücken, äußerst selten; die Einflußnahme des Landtags bewegte sich hier zumeist in Zusatzanträgen, welche die Wünsche des Landtags in Ansehung der Ausführung oder der Berücksichtigung besonderer Umstände, oder in Bezug auf die Anlage künftiger Etats und Einsetzung gewisser Postulate, die vorher von der Militärverwaltung in Erwägung gezogen werden sollten, betrafen.

VI. Bei diesen teils einmaligen teils für die Zukunft fortdauernden zum erstenmal der Bewilligung des Landtags unterworfenen Ausgaben — bei den Ausgaben also, bei welchen die Ablehnungsmöglichkeit überhaupt vorhanden ist — können nun alle Gründe der „Notwendigkeit" einer Ausgabe nach **allgemeinem** Budgetrecht ihre **weitere** einschränkende Wirkung äußern. Obenan stehen auch hier natürlich jene Ausgaben, welche in Ausführung von Gesetzen und zwar hier von Reichsgesetzen, welche die bayerische Regierung selbst binden, gemacht werden müssen.

Im Jahre 1891[2]) ging an den Landtag ein Nachtragsetatsgesetzentwurf zum Militäretat für 1890/91. Der Referent

---

[1]) Vergl. z. B. A. 1894, St. B. IV S. 513, 532; 1886, St. B. VI S. 478, 509, 690; K. 1886, Pr. V S. 649 ff.; A. 1891, St. B. VII S. 555. Abg. Wagner hob als Referent wiederholt hervor, daß der Landtag bezüglich solcher Mehrforderungen wegen Formationsveränderungen, Bauten, Gehaltserhöhungen ꝛc. vorgängige Bewilligung verlange. A. 1895, St. B. V S. 604.

[2]) A. 1891, St. B. VII S. 245 ff.

bemerkte, daß derselbe durch das Reichsgesetz vom 15. Juli 1890 veranlaßt sei, welches die Friedenspräsenzstärke des Heeres auf 4 Jahre erhöhte. Zur Bestreitung der Bayern treffenden Mehrung erhielt dieses vom Reiche über 6 Millionen zugewiesen. Es wurde anerkannt, daß Bayern infolgedessen zur Vornahme der Vermehrung und der durch dieselbe nötig gewordenen Einrichtungen verpflichtet sei, und der Nachtragsetat genehmigt. Durch das R.-G. vom 3. August 1893 war eine weitere Vermehrung beschlossen, und für Bayern die Nachtragsquote auf ca. 7 Millionen festgesetzt worden. Der Nachtragsetat wurde genehmigt, allerdings nur unter dem Drucke „des Zwanges" oder der „Verpflichtung", welche das Reichsgesetz auferlegte.[1])

Mehreremale kam auch das Ausgabenbewilligungsrecht mit dem Organisationsrechte der Krone in Berührung, welches sich hier teils in der Befugnis zur Dislokation der Truppenkörper, der Schaffung von Behördenstellen, der Ernennungen der Offiziere und Beamten und deren Gehaltsfestsetzungen äußerte. Es wurde auch hier das Kronrecht an sich anerkannt, die Ausübung desselben aber, sobald Staatsmittel — als solche betrachtete man die Überweisungen vom Reiche — in Anspruch genommen werden sollten, von der Bewilligung des Landtags abhängig gemacht. So wurde dies vom Kriegsminister gelegentlich der Verlegung von 2 Kavallerie-Eskadronen[2]) ausdrücklich anerkannt, und hervorgehoben, daß diese Garnisonsveränderung ohne den Willen des Landtags vorgenommen werden konnte, weil zunächst keine Mittel dafür nötig waren. Die jetzige Forderung für den Kasernneubau hänge mit dieser Organisation nicht zusammen, da sie ohnehin gestellt worden wäre. Hätte der Landtag in dem Vorgehen der Regierung ein inkonstitutionelles Handeln gesehen, so hätte er sicher Indemnitätserholung verlangt, mit welcher Forderung

[1]) A. 1894, St. B. II S 510 f. (Abg. Wolf, Daller, Aub.)

[2]) A. 1895, St. B. V S. 771 f. (Abg. Daller, F. X. Schmidt, Frhr. v. Asch.)

er sonst in Heeresangelegenheiten nicht zurückhielt. Ebenso wurde die von der Militärverwaltung ohne vorherige Bewilligung des Landtags errichtete Intendantur für die Militärbildungsanstalten[1]) nicht beanstandet, nachdem der Kriegsminister dargelegt, daß er jegliche Kosten vermieden habe, eingedenk dessen, daß Neuorganisationen, nur wenn sie Kosten verursachen, dem Landtag vorgelegt werden müssen. Andererseits wurde betont, daß jetzt, wo diese Intendantur mit einer Etatziffer erscheine, sich der Landtag durch jene vorherigen Einrichtungen nicht für gebunden halte und diese Intendantur als neu zu bewilligende betrachte. Sie wurde sodann bewilligt. Als hingegen im Jahre 1895 die Militärverwaltung die Gehälter der Militärbeamten erhöhte,[2]) ohne vorher den Landtag um Willigung dieser Organisation anzugehen, und die erhöhten Gehälter tatsächlich ausbezahlte, allerdings unter dem Vorbehalte, daß sie im Falle der Nichtbewilligung wieder zurückgegeben werden müßten, da sah der Landtag sofort einen Eingriff in sein Budgetrecht und verlangte Indemnitätserholung. Bei derselben Gelegenheit betonte der Abg. Wagner in seinem Schlußwort, daß der Landtag für eine Organisation, die einmal bestehe (d. h. die Heereseinrichtung), die Mittel bewilligen müsse, so lange sie bestehe.[3]) Die Heereseinrichtung ist ja auch noch aus dem weiteren Gruude für den Landtag unantastbar, weil sie durch den Bündnisvertrag garantiert ist. Aber bei einzelnen Organisationen, die kein Ausfluß aus den Bundesverpflichtungen Bayerns sind, z. B. bei den militärischen Bildungsanstalten muß sich eben jener aus der Kontinuität im Staatsleben hervorgewachsene Grundsatz bewähren.

Und daß diese beiden Grundsätze zusammen gewirkt haben, das zeigt ein Blick auf die ganze Behandlung unseres Militär-

[1]) A. 1895, St. B. VIII S. 866 (Abg. Dr. Daller, S. 873, Kriegsminister Frhr. v. Asch, S. 876, Wagner); nur Abg. v. Vollmar (S. 862) glaubte auch schon hier das Budgetrecht für verletzt.

[2]) A. 1895, St. B. V S. 677 f.

[3]) A. a. O. S. 687

etats: Der ganze ständische Einfluß konzentrierte sich auf die einmaligen außerordentlichen Ausgaben des Etats. Doch ist auch der ordentliche Etat nicht ohne Beispiel dafür, daß der Landtag hier sein Bewilligungsrecht durch Modifikationsanträge ausübte. Im Jahre 1897[1]) stellte der Abg. Dr. Heim den Antrag, von dem Pensionsetat die Mehrung gegenüber dem Vorjahre abzustreichen. Der Kammer der Abgeordneten war nämlich das herrschende System der Offizierspensionierungen nicht nach Wunsch, und sie hatte diesbezüglich schon 1895 einen Antrag an die Krone beschlossen, der jedoch in der Kammer der Reichsräte fiel. Im Jahre 1897 wurde dies Verfahren wiederholt; da man sich aber nicht mehr Erfolg davon versprach, griffen einzelne Abgeordnete zu dem Zwangsmittel des Abstriches. Obwohl der Sache nach mit Ausnahme ganz weniger Abgeordneter („große Mehrheit") die Volksvertretung einig war, nahm sie nicht die Streichung vor, sondern beschloß lieber, einen Antrag an die Krone zu richten. Dem Antrag Heim wurden verschiedene Gründe entgegengehalten: daß das Pensionierungsrecht ein Recht der Krone sei, daß der einzelne Offizier ein Recht auf Pensionierung habe (nach dem Reichsmilitärpensionsgesetz) und man also die Pensionierung nicht durch das Zuhalten des Geldbeutels regeln könne, ferner daß man jedenfalls jetzt nichts ändern könne, da die Pensionierungen schon erfolgt seien, und die Pensionisten ein Recht auf die Pensionen hätten. Beim Ziviletat legt der Landtag seinen Einfluß nicht in die Posten des Pensionsetats, sondern in den Gehaltetat, wo jede neuzuschaffende Beamtenstelle der besonderen Willigung unterliegt, aber dann die entsprechende Erhöhung des Pensionsetats, die sich daraus später sicher herleitet, als

[1]) A. 1897, St. B. IX S. 467—487. Es ist zu bemerken, daß der Etat der Militärinvaliden-Pensionen und Institute sich an die einzelnen Etats der einmaligen Ausgaben anreiht, aber nicht zu diesen, sondern zu den fortdauernden Ausgaben gehört, worauf die Kapitelziffer hinweist, welche mit der Numerierung der Kapitel des ordentlichen Etats fortfährt.

selbstverständlich betrachtet wird. Wann aber ein Beamter pensioniert werden soll, das zu entscheiden, wurde auch dort als Recht der Krone angesehen. Diese Argumentation dürfte auch bei dem vorliegenden Falle im Militäretat der Gedanke derer gewesen sein, die nicht dem Antrag Heim, sondern dem Mittel der Resolution ihre Zustimmung gaben. Auch diesmal trat übrigens die Reichsratskammer derselben nicht bei.[1])

VII. Die ganze Betrachtung der Ausgabenbewilligung für Heereszwecke hat genug gezeigt, wie sehr sie von dem Gedanken der Notwendigkeit und Unablehnbarkeit durchsetzt ist. Wie sich dieser schon bei der überwiegenden Anzahl der Spezialetats ausgedrückt hat, so kommt er am reinsten zur Geltung bei der Gesamtsumme aller Ausgaben und Einnahmen, der in dem ersten und in der Regel einzigen Artikel des Gesetzentwurfs, betreffend den Hauptetat für das Heer, fixiert ist. Dieser Gesetzentwurf ist als schlechthin von den Kammern unablehnbar anerkannt worden, und zwar deshalb, weil durch den Bündnisvertrag Bayern verpflichtet ist, die ihm zugewiesene Summe, welche der verhältnismäßige Quotenteil ist, für Militärzwecke zu verwenden. Anders wäre die Sache dann, wenn der Gesetzentwurf eine höhere Summe als die vom Reiche überwiesene veranschlagen würde, also in den Einnahmen ein Zuschuß aus Landesmitteln erscheinen würde. Hinsichtlich dieses Plus hat der Landtag immer noch die Modifikationsbefugnis zu beanspruchen, allerdings auch nur unter der Voraussetzung, daß in der Etatsübersicht sich Positionen finden, welche sich ohne Verletzung der Bundespflichten streichen lassen. Die Regierung hat andererseits dem Reiche gegenüber die Pflicht, die Summe für das Heer zu verwenden, und zwar so, daß dadurch den vertragsmäßigen Pflichten genügt wird; ob dies nun mit oder ohne Landtagswilligung geschieht, ist für das Reich und die von ihm widrigenfalls zu ziehenden Konsequenzen einerlei. Es wäre, wie er-

[1]) R. 1897, Pr. VI S. 52 ff. Dasselbe Schicksal hatte diese Resolution 1899 siehe R 1899 Pr. I S. 45 ff.

sichtlich, gerade mit Rücksicht hierauf für die Landesregierung die Rechtspflicht gegeben, dem Gesetzentwurf die Sanktion zu verweigern, den Militäretat nicht zu vereinbaren, wenn er dem Bündnisvertrag nicht gerecht wird.

Damit ist von vornherein die Frage entschieden, ob der ganze Militäretat vom Landtage abgelehnt werden kann; die Antwort muß rechtlich auf „nein" lauten. Vorausgesetzt ist als selbstverständlich, daß der Regierungsentwurf selbst den Bundespflichten entspricht, denn sonst würde das tatsächlich gegenstandslos gebliebene Prüfungsrecht des Landtags hierüber, das nach Seydel das einzige Recht des Landtags zum Militäretat ist, wirksam werden.

Es ist hier zu bemerken, daß namentlich die sozialdemokratische Partei und an ihrer Spitze Abg. Grillenberger, den ganzen Militäretat ablehnten, als wirksamstes Mittel gegen „die internationale Landplage des Militarismus", aber um einzelne Spezialposten heftig stritten, nachdem sie vorher erklärt hatten, den ganzen Etat abzulehnen; sie anerkannten, daß der Landtag hier eigentlich sehr wenig zu sagen habe, in Bezug auf die Höhe der Ausgaben sogar jeder Einwirkung beraubt sei, empfahlen aber in den nächsten Worten den ganzen Etat zur Ablehnung.[1])

Im übrigen aber hat sich eine feste Praxis in der Behandlung des Militäretats und der ihr zu Grunde liegenden Rechtsgedanken gebildet. In Bezug auf das Militäretatsgesetz wurde in Bayern der Rechtszustand geschaffen, der in Preußen hinsichtlich des allgemeinen Etats besteht: Der ganze Etat ist Gesetz, die Einnahmen fließen auch ohne Bewilligung. Allein in Bayern ist die Notwendigkeit des Zustandekommens des Gesetzes nicht durch die Verfassung vorgeschrieben, und es kann daher, da weder dies noch ein Steuerbewilligungsrecht zu dem selbständig gewordenen Militäretat in Frage kommt, die Militärverwaltung, ohne eine Verfassungsverletzung zu begehen, bei Nichtzustandekommen des Militäretatsgesetzes, tätig

[1]) Vergl. Abg. Grillenberger A. 1895, St. B. V S. 630.

werden. Insofern war die Trennung des Militäretats vom allgemeinen Etat für die Vertretung des Regierungsstandpunktes nur günstig. Stünde er noch im allgemeinen Budget, so könnte die Regierung gegen die Verhinderung der Erfüllung ihrer exekutierbaren Bundespflichten im Wege der Steuerverweigerung nur dann gesichert sein, wenn der Satz von der Bewilligungspflicht ganz unantastbar feststünde.

§ 12.

7. Festsetzung von Ausgaben unter Vorbehalten und Bedingungen.

Mit der Ausdehnung des vollwertigen Bewilligungsrechtes des Landtages auch auf die Ausgabenseite des Budgets konnte diese Einflußnahme nicht bloß auf die ziffermäßige Darstellung der Ausgaben beschränkt werden, sondern mußte sich auch auf die Art und Gestaltung derselben erstrecken. Der einfache Ausdruck hiefür ist die Benennung der Position im Etat.

Besonders bei Neubewilligungen ist das Bestreben des Landtags sehr begreiflich, die Ausführung nun auch in der Weise vollführt zu sehen, wie er es seiner Bewilligung zugrunde gelegt hat. Zur Verstärkung der Gewißheit hiefür, die durch das Debattieren in dem beabsichtigten Sinne allein noch nicht gegeben ist, dienen nun unzweifelhaft Verklausulierungen der Ausgabeposten, deren Nichtbefolgung ministerielle Verantwortlichkeit begründen würde.

Derartige Verklausulierungen fanden indes sowohl aus dem Hause, als namentlich vom Ministertisch aus Zurückweisung mit Rücksicht auf Tit. VII § 9 V.-U., das Verbot der bedingten Steuerbewilligung. Der Gedankengang hiebei war offenbar der folgende:

Die Anerkennung einer Ausgabe enthalte schon die bindende Erklärung des Landtages, daß er für ihre Deckung Mittel bereitstellen und unter Umständen dafür Steuern bewilligen werde — eine durchaus unzutreffende Ansicht[1]) —. Wenn er

[1]) Siehe Seite 167, 170 dieser Arbeit.

nun der Regierung eine Ausgabenbetätigung nur gestatte, wenn etwas bestimmtes Anderes eintrete (die Bedingung), so erkläre er damit, daß er auch die Mittel nur unter der Voraussetzung der erfüllten Bedingung hergebe. Da aber immer nur die Gesamtsumme aller Einnahmen einschließlich der Steuern auf die Gesamtsumme aller Ausgaben appropriiert sei, so sei mit einer bedingten Ausgabenfestsetzung immer eine bedingte Steuerbewilligung gegeben.

Wenn wir dabei zunächst feststellen, was denn überhaupt Bedingungen sind und dabei sehen, daß, wenigstens in der bayerischen Praxis offenkundige in die Form eines Bedingungssatzes gekleidete nicht zu finden sind, so ist das Augenmerk auf die versteckten in der Spezifizierung der Positionsbezeichnungen liegenden Bedingungen zu richten. Es wird ja bei den Ausgaben nicht bloß die Ziffer bewilligt, sondern auch der Zweck; Zweck kann hier nur eine Sache in Verbindung mit einem bestimmten Tun sein; sobald nun dieses Tun so bezeichnet ist, daß es zugleich die Art und Weise des Tuns nennt, enthält die Bewilligung der Ziffer zugleich die Verpflichtung, die Ausführung der Handlung auf diese angenommene Weise vorzunehmen. Eine Genehmigung des Zweckes mit der Ziffer kann aber in einem Budget, in einer Ausgaben- und Einnahmen-Übersicht, nur soweit gestattet sein, daß man gerade weiß, wofür das Geld verwendet werden soll, bezw. der Zweck muß so genau angegeben sein, daß er sich von jedem andern deutlich unterscheidet, (z. B. Universität – Gymnasium), aber er darf eben auch nur so weit angegeben, festgesetzt sein. Die Merkmale dieser zulässigen Bezeichnungen können nur sachliche sein, solche, welche, wenn weggelassen, die Sache zu einem direkt andern Gegenstand oder Komplex von Gegenständen machen würde. Alle weiteren Zutaten, welche zur Begriffsbestimmung nicht notwendig sind, sind entweder überflüssig, oder, wenn sie bindend sein sollen — und das will der Landtag dabei immer — versteckte Bedingungen; denn sie sagen, „nur so will ich die Sache ausgeführt, gehandhabt sehen; geschieht es anders, so habe ich dafür nichts bewilligt."

Dabei ist aber zu betonen, daß die Unzulässigkeit derartiger in der Positionsbezeichnung liegender Bedingungen nicht daraus zu folgern ist, daß das Verlangen des Landtags, daß die Ausgaben *auch so* bewirkt werden müssen, wie er es bei seinem Votum annahm, anerkannt wird. Ein Bau z. B., der auf Grund eines anderen Planes ausgeführt wird, wird eben dadurch der Sache nach ein wesentlich anderer, auch wenn die Ausgabensummen sich gleich bleiben. Die nicht entsprechende Ausführung kann aber auch nur soweit gerügt werden, als das Wesen des Ausgabenzweckes, die Sache selbst dadurch verändert wurde, also eben soweit die Bindung nicht Auflage einer Bedingung erheischt.

Ein gutes Beispiel solcher in der Ausgabenbezeichnung liegender versteckter Bedingungen und der Meinungsverschiedenheiten darüber bietet das Kapitel des „katholischen" Geschichtsunterrichts. Im Jahre 1884 stellte der Abg. Dr. Rittler (Zentr.) den Antrag, 5000 Mk. für einen „katholischen" Professor der Geschichte an der Münchner Universität zu bewilligen. Es wurde hier allerdings vom Abg. Schels die Frage erhoben, ob man damit meine, der betreffende Mann müsse katholischer Konfession sein, oder er müsse Geschichte im „katholischen Sinne" lehren. Daß ersteres ersichtlich eine Bedingung wäre, da die Konfession eines Lehrers zu dem von demselben zu gebenden Unterricht in keiner sachlichen Beziehung stehe, so daß letzterer ein anderer würde, wenn er von einem andersgläubigen Lehrer erteilt würde, wurde nicht hervorgehoben, sondern auf die Anfrage des Abg. Schels (Zentr.) nur erwidert, daß es nicht auf die Konfession eines Lehrers, sondern auf die Art des Unterrichts ankomme. Der Abg. Schels erklärte aber in einer späteren Sitzung,[1]) daß ihm wegen dieses Antrags nachträglich Bedenken gekommen seien, ob derselbe nicht dem § 9 Tit. VII der Verfassung widerspreche.

Derselbe Lehrstuhl gab später nochmals Gelegenheit zu einem ähnlichen Vorkommnis. Die Regierung hatte ein

[1]) A. 1883, St. B. II S. 338.

Postulat für Errichtung einer zweiten Professur für bayerische Geschichte[1]) an der Universität München eingebracht. Da man darüber einig war, daß die Stelle naturgemäß von einem Bayern besetzt werden müsse, die hiefür aber in Betracht kommende Persönlichkeit aus parteipolitischen Gründen mißliebig war, wollte die Mehrheit (Zentr.) die ordentliche Professur nicht bewilligen, sondern nur eine außerordentliche, auf welche jener Gelehrte nicht reflektiert hätte. Jene außerordentliche Professur hätte auch nur für eine bestimmte Persönlichkeit geschaffen werden sollen. Die Bewilligung wäre somit unter der Bedingung der Ernennung einer bestimmten Person geschehen. Die Bewilligung der außerordentlichen Professur aber nötigte die Regierung, den einzig bleibenden und vom Ausschuß gewünschten Mann dorthin zu setzen. Auf diese Weise wäre man um die Bedingung herumgekommen, wenn der Antrag angenommen worden wäre. Abg. Dr. Orterer (Zentr.) berief sich auf den Usus, der sich seit 15 bis 18 Jahren unter voller Zustimmung der Regierung herausgebildet hätte, daß im Kultusetat dann und wann Bewilligungen für eine bestimmte Person gemacht worden seien. In dem einen Fall, den er wörtlich anzog, der Errichtung einer außerordentlichen Professur für Philosophie,[2]) ist dies jedoch bei der Stimmabgabe und den Verhandlungen absolut nicht zum Ausdruck gekommen, also konnte man dort von einer Bedingung, an deren Einlösung die Bewilligung geknüpft worden wäre, nicht reden; welche anderen Fälle er meinte, ist nicht zu ersehen.

Daß übrigens diese Art von Bedingungen nur unbewußt gestellt worden wäre, widerlegt ein Vorkommnis im Finanzausschuß, über das Seydel berichtet:[3]) (Seine Quelle sind in Ermangelung offizieller Darstellungen des Landtags Zeitungsnachrichten.) Der Berichterstatter beantragte die Mittel für einen neuen Meridiankreis für die Münchener Sternwarte

[1]) A. 1898, St. B. XI S. 746 ff.
[2]) A. 1895/96, St. B. VII S. 319.
[3]) Seydel II S. 587.

nur unter der Bedingung, daß dieser bei einer bayerischen Firma bestellt werde, und berief sich, als er auf die Verfassungswidrigkeit dieser Bedingung aufmerksam gemacht wurde, darauf, daß Bedingungen nur bei der Steuerbewilligung verboten seien. Darauf wurde ihm erwidert, daß in jeder etatsmäßigen Bewilligung eine Steuerbewilligung liege, sobald Steuern überhaupt notwendig würden. Durch Zurückziehung des Postulates wurde die weitere Diskussion hierüber verhindert.

Bei den Verhandlungen des Ausschusses über das Budget für 1904/05 wurde die Erklärung einiger Abgeordneter (Bauernbund), daß sie zu der Aufbesserung der Beamtengehälter ihre Zustimmung nur unter der Bedingung gäben, daß die Grundsteuer ermäßigt werde, vom Finanzminister unter Hinweis auf Tit. VII § 9 V.-U. zurückgewiesen.

Wie zu sehen, halten sich Regierung und Landtagsmehrheit an den Satz, daß Bedingungen auch bei der Ausgabenbewilligung unzulässig seien — eine Lehre, die allerdings im Sinne einer Verhinderung zu starker Einflußgewinnung des Landtags gelegen ist, aber auch nur dann Wert hat, wenn die Regierung nicht in anderer Weise, namentlich durch Nachgiebigkeit gegen die Landtagsinitiative, ihre Selbständigkeit preisgibt.

Einigemale treten uns auch Vorbehalte als Annexe von Ausgabenbewilligungen entgegen. Sie finden sich allerdings zumeist im Militäretat, aber nach der Anschauung des Landtags untersteht dieser ja, als nur räumliche Abzweigung vom allgemeinen Etat, auch den allgemeinen Regeln, und es ist daher auch das Verbot der Bedingungen auf diesen auszudehnen.

Im Nachtragsetat zum Militäretat 1890/91 war eine erste Rate zunächst zum Grunderwerb und Bauentwurf eines neuen Kasernements in Landau verlangt, doch stand dies im engsten Zusammenhang mit dem Erwerb eines neuen Exerzierplatzes, dessen Kosten aus künftigen Raten bestritten werden sollten; die proponierten Kosten waren jedoch dem Ausschuß

zu hoch, und er legte der Militärverwaltung daher die Verpflichtung auf, die Erwerbung dieses Exerzierplatzes einer reiflichen Prüfung zu unterziehen und beantragte, die erste verlangte Rate nur unter diesem ausdrücklichen Vorbehalte zu bewilligen.[1]) Das Plenum der Kammer der Abgeordneten und Ausschuß und Plenum der Kammer der Reichsräte stimmten bei,[2]) und in der Mitteilung des Gesamtbeschlusses an die Krone lautete es folgendermaßen: „Die Position sei zu genehmigen unter dem Vorbehalte, daß die Militärverwaltung mit Rücksicht auf die Möglichkeit eines entsprechend billigeren Terrains die Erwerbung eines Exerzierplatzes in Landau einer neuen reiflichen Prüfung zu unterziehen habe".[3]) Eine Erwähnung etwaiger Unzulässigkeit dieses Vorbehaltes geschah in keiner der beiden Kammern.

Ein weiterer Fall ist der folgende: Im Militäretat für das Jahr 1893/94 stand eine Forderung von 2 Millionen für Erwerbung eines Truppenübungsplatzes im Bezirke des II. Armeekorps. Schon im Ausschußberichte[4]) heißt es, daß der Kriegsminister zu Protokoll die Erklärung abgegeben habe, daß die Errichtung eines solchen nur unter Einvernahme und Einverständnis des Landtags erfolgen werde, und unter dieser „Voraussetzung" beantrage er die Bewilligung. Im Plenum wurde die Summe bewilligt, ohne daß über diese „Voraussetzung" noch abgestimmt worden wäre, doch steht in dem Beschluß über die Zustimmung zum Hauptetat,[5]) wie er der Kammer der Reichsräte übermittelt wurde, eine Anmerkung, welche diese Voraussetzung der Bewilligung des Titels erwähnt. In der Kammer der Reichsräte wurde, und zwar im Ausschußprotokoll,[6]) im Plenum und in dem Beschluß,[7]) diese

[1]) A. 1891/92, Beil. VIII S. 651.
[2]) R. 1891/92, Beil. VII S. 108/109; Pr. V S. 101.
[3]) R. 1891/92, Beil. VII S. 135, 136.
[4]) A. 1893/94, Beil. I S. 704.
[5]) A. a. O. S. 725.
[6]) R. 1893/94, Beil. I S. 137—139.
[7]) A. a. O. S. 161.

Voraussetzung Vorbehalt genannt. Das Plenum derselben genehmigte die Summe unter dem gleichen Vorbehalte, wie er seitens der Kammer der Abgeordneten gestellt worden ist.[1]) Die Mitteilung des Gesamtbeschlusses an die Krone brachte den Vorbehalt ebenfalls anmerkungsweise.[2])

In beiden Fällen hat dieser Vorbehalt wohl den Charakter einer Bedingung; wäre es ein bloßer Wunsch gewesen, so wäre wohl die Form des besonderen Antrages an die Krone gewählt worden, in dessen Genehmigung die Krone bekanntlich frei ist. Die Einstellung des Vorbehaltes ins Budget hingegen begründete hinsichtlich der Erfüllung ministerielle Verantwortlichkeit.

Der Charakter einer Bedingung fehlt jedoch sicherlich solchen Zusätzen zu Positionen, die nur bestimmte Voraussetzungen für die Ausgabenbetätigung sein sollen, so z. B. wurde eine Straßenunterführung „unter der Voraussetzung" der Beitragsleistung der bevorteilten Gemeinde bewilligt, und im entgegengesetzten Falle die Regierung ermächtigt, mit einem bedeutend geringeren Betrag nur eine Fußwegunterführung herzustellen.[3]) Es war also hier keine Auflage, sondern bloß eine alternative Ermächtigung beschlossen worden.

Das gleiche gilt von allgemeinen Vorbehalten der nachträglichen Genehmigung in Fällen, in welchen die Staatsregierung zur Überschreitung der Kredite zwecks umfangreicherer Ausgabenbetätigung ermächtigt wird, wie z. B. zur Erweiterung der Telephonnetze.[4])

---

[1]) R. 1893/94, Pr. I S. 176.
[2]) R. 1893/94, Beil. I S. 163.
[3]) A. 1895/96, St. B. V S. 560.
[4]) A. 1901/02, St. B. IX S. 477.

C. Die Einnahmenbewilligung.

§ 13.

1. Die nichtbudgetmäßigen Einnahmen.

I. Wenn auch § 4 Tit. VII der bayerischen V.-U. vorschreibt, es müsse den Ständen eine Übersicht der gesamten Staatseinnahmen vorgelegt werden, und jemand erwarten würde, im Budget nun wirklich alle Gelder ausgewiesen zu finden, welche dem Staate in einer Finanzperiode zufließen, so würde er bedeutend irre gehen; denn es existieren ganz beträchtliche Staatsfonds, von deren Bestimmung und Verwendung im Budget nichts zu bemerken ist. Daß dies zulässig ist, läßt sich nur dann verteidigen, wenn man in Tit. VII § 4 V.-U. die Worte: „die gesamten Staatseinnahmen" dahin versteht, daß sie zur Deckung der laufenden Ausgaben des Staatsbedürfnisses dienen, daß somit alle die Einnahmen, welche zur Erhaltung des bestehenden Vermögens oder dessen Vermehrung dienen, nicht ins Budget eingestellt und auch nicht dem Landtag vorgelegt werden müssen.

Jedenfalls scheidet für unsere Darstellung die Verwendung der Mittel dieser nichtbudgetmäßigen Fonds aus. Der Landtag hat auf die Vorausbestimmung der Verwaltung und Verwendung von deren Erträgnissen keinen Einfluß, diese Fonds bilden vielmehr Budgets für sich. Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes derselben ist lediglich Sache der Verwaltung. Gleichwohl werden die Rechnungen derselben nach den Finanzperioden jedesmal dem Landtag vorgelegt und von demselben geprüft. Die Prüfung dieser Nachweisungen vollzieht sich äußerlich auf dieselbe Weise wie bei den Rechnungsnachweisungen der allgemeinen budgetisierten Ausgaben und Einnahmen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Vorlage der Nachweisungen

besteht nur hinsichtlich einzelner Fonds, z. B. der Stammkapitalien für die Hagelversicherungsanstalt, bei anderen ist sie eine freiwillige, immerhin aber durch die Gewohnheit der Vorlegung zu einer Art Rechtspflicht geworden. Die Fonds sind teils durch Gesetze, darunter auch Landtagsabschiede und Finanzgesetze, teils durch Verordnungen gebildet, in welchen auch die Bestimmungen über deren Verwendung enthalten sind. (In dieser Hinsicht übt der Landtag eine gewisse Mitwirkung.)

Die Erhaltung der Fonds, welche nicht auf den Verbrauch angelegt sind, geschieht durch deren eigene Einnahmen, oder durch Zuwendungen nach besonderen Gesetzen oder Überweisung von Mitteln, welche als Ausgaben im allgemeinen Budget bewilligt werden.[1])

---

[1]) Einer näheren Betrachtung ist der „Staatsgüterkaufschillingsfonds" zu unterziehen; derselbe setzt sich aus dem Erlöse von veräußerten Staatsgütern zusammen und soll wieder zur Erwerbung anderer Staatsgüter und zur Ablösung von auf Staatsgütern ruhenden Lasten dienen. (Vergl. Seydel II S. 389.) In der ersten Bestimmung liegt eine gewisse Gefahr für das Willigungsrecht des Landtags; denn es ist klar, daß Erwerbungen, Bauten 2c., die vielleicht aus ordentlichen Mitteln des Budgets mangels Willigung des Landtags nicht bestritten werden könnten, durch Verrechnung auf diesen Fonds, trotzdem gemacht werden könnten. Eine Einschränkung dieser Gefahr wurde allerdings durch den Landtagsabschied vom 26. März 1859 Abschnitt III A § 2 herbeigeführt, welcher die Herstellung von Neubauten und Erwerbungen hiezu ausschließlich auf den Bauetat, also die Budgetmittel verwies. Trotzdem kamen aber noch Fälle vor, wo der Landtag gegen die ohne seine Willigung ordnungsgemäß aus dem Fonds gemachten Erwerbungen nichts einwenden konnte. So wurde ein aus den Erübrigungen zu deckendes Postulat zur Erwerbung eines Grundstückes in München für Ausstellungszwecke von der Kammer der Abgeordneten abgelehnt (A. 1893/94, St. B. IV S. 419, 600), aber dann zum Teil wenigstens aus den Mitteln des Fonds bestritten. Ein darauf abzielender Eventualantrag war allerdings von den Kammern angenommen worden, aber der Minister hob dabei ausdrücklich hervor, daß er nicht verpflichtet sei, die Zustimmung der Kammer hiezu zu erholen. (Einen fast gleichen Fall siehe A. 1893/94, St. B. III S. 193 ff.) Immerhin wurde von der hiemit gegebenen Befugnis freier Betätigung von Erwerbungen nicht allzu großer Gebrauch gemacht, und man muß bedenken, daß es sich im Grunde genommen doch nur um Vertauschungen

II. Der Grundsatz der pflichtmäßigen Einstellung der gesamten Staatseinnahmen ins Budget ist aber nicht nur durch die Selbständigkeit der nichtbudgetmäßigen Fonds durchbrochen. Der Gesichtspunkt, warum diese von der Prüfung durch den Landtag befreit sind, war der, daß nur die Einnahmen vorzulegen sind, die zur Deckung eines laufenden Bedürfnisses verwendet werden sollen, um eben für sie einen bestimmten Verwendungszweck auf die laufenden Staatsbedürfnisse festzusetzen. Man kann daraus schließen, daß Einnahmen, deren Verwendungszweck schon anderweitig, auch für die Regierung bindend, bestimmt ist, nicht mehr an den Landtag gebracht zu werden brauchen, und dies folgendermaßen beweisen.

Einen anderen Zweck kann er dafür nicht bestimmen, sondern höchstens die Verwendung untersagen. Wenn aber die Pflicht zur Vorlage des Ausgabenetats nur dann besteht, wenn Steuern hiezu nötig sind, so besteht keine allgemeine Befugnis, Ausgaben nur mit Zustimmung des Landtags bewirken zu dürfen. In den Fällen, in welchen der Verwendungszweck von Mitteln mit deren Zuweisung schon fest bestimmt ist, werden aber keine Steuern, auch nicht eventuell verlangt. Folglich bräuchten diese Ausgaben nicht an den Landtag gebracht zu werden, und daher auch nicht die Einnahmen hiefür. Daß aber kein allgemeines Ausgabenfestsetzungsrecht besteht, hat der Landtag wiederholt bekannt, z. B. bei den Organisationen, die die Regierung ohne vorherige Genehmigung vornahm, weil keine Staatsmittel hiefür notwendig wurden, vielmehr sie sich aus ihren eigenen Einnahmen erhielten.[1])

---

von Staatsgut, nicht um Neuerwerbungen handelt. Die Erlöse aus den Staatsgüterverkäufen selbst sind Grundstockvermögen, und ihre Verwendung steht der Regierung frei. Die Zinsen dieser nicht verwendeten Kapitalien aber bilden wie die aller Staatsaktivkapitalien ordentliche Einnahmen des Staates und stehen unter dem Sammelbegriff „Zinsen, Renten, besondere Abgaben, zufällige Einnahmen" im Budget.

[1]) Vgl. die ersten Lateinklassen, die Versuchsstation.

Der Beweis dieses aufgestellten Prinzips erscheint auf den ersten Blick mißglückt, wenn man den Militäretat dagegen ins Feld führt; denn hier haben wir die „Einnahmen mit dem vorausbestimmten Verwendungszweck und Verwendungszwang". Und in der Tat ist dies der Hauptgrund (den auch Seydel geltend macht) dafür, daß der Landtag hier keinen Einfluß haben könne. Allein: erstmals ist hier die Verwendung von Steuern und Staatsmitteln nicht ausgeschlossen, und der Militäretat schon darauf zu prüfen, und dann ist der im voraus bestimmte Verwendungszweck ein so allgemeiner bei der Größe der Summe, daß man von einer Bestimmtheit des Zweckes doch nicht mehr reden kann. Die Zwecke müssen hinlänglich abgegrenzt und unterscheidbar bestimmt sein, um ein Bewilligungsrecht des Landtags auszuschließen. —

Es ereignete sich der Fall, daß ein Ausgabeposten im Budget gestrichen wurde[1]) und nachträglich ein Privatmann der Krone die Summe schenkte, damit sie davon das Bedürfnis decke. Es wurde in Zeitungen nun der Gedanke laut, die Verwendung dieser Summe, bezw. die Annahme der Schenkung bedürfe der Bewilligung, und auch Piloty,[2]) der ja diese Meinung bekämpfte, glaubte, daß die Regierung die Sache dem Landtage vorlegen werde. Die Möglichkeit, daß der Landtag die Verwendung ablehnen würde, ist nicht ausgeschlossen, da er den Abstrich nicht so sehr aus Sparsamkeitsrücksichten, als vielmehr aus politischen und angeblich auch sachlichen Erwägungen vorgenommen hatte. Einem anderen Zwecke könnte er sie nicht zuführen, da sie ja hiezu nicht geschenkt waren. Auch den Zufluß der Einnahme könnte er nicht hindern, da sie keine Steuer ist, sondern höchstens die Verwendung, (womit natürlich die Schenkung aus zivilrechtlichen Gründen zurückginge). Ob die Schenkung dem Staate oder dem Staatsoberhaupte gemacht wurde, ist einerlei, da es sich nicht um ein privates persönliches Geschenk, sondern um eines

[1]) A. 1902, St. B. X S. 581 ff., 910—923.
[2]) M. N. N. 1902, Nr. 387.

zur Erfüllung eines Staatszweckes handelte. Was hier geschehen wird, dürfte erst der nächste Landtag zeigen.

Aber diese Frage ist nicht ohne analoge Präzedenzfälle, abgesehen von jenem, der Sache schon sehr nahekommenden Zugeständnisse des Landtags bei den eigenen Einnahmen der ersten Lateinklassen und der Versuchsstation; die Beispiele gibt die Verwendung der französischen Kriegsentschädigung. Die Überweisungen des Bayern treffenden Teiles der einzelnen Raten geschahen vom Reiche aus, und zwar der Regel nach ohne Bestimmung eines besonderen Zweckes. Sie waren insoweit also einmalige Staatseinnahmen, wie etwa die Überweisungen der Zollgefälle. Über die Verwendung dieser Mittel wurde auch wiederholt in den Budgets und einzelnen Gesetzen Bestimmung getroffen, also stets unter Mitwirkung des bayerischen Landtags. Es wurde auch im Jahre 1872 ein Gesetz über die Verwendung des Anteiles an der Kriegsentschädigung erlassen, insoweit über dessen Verwendung nicht besondere gesetzliche Bestimmungen getroffen sind.[1]) Jene Ausnahme mit „insoweit" bezog sich aber auf folgenden Fall: Es waren durch Reichsgesetze vom 14. Juni 1871 für Beihilfe an die aus Frankreich ausgewiesenen Deutschen, desgl. durch R.-G. vom 22. Juni 1871 für Beihilfe an Angehörige der Reserve und Landwehr Summen überwiesen worden.[2]) Die Verwendung dieser Summen wurde aber weder ins Budget aufgenommen, noch in ein anderes bayerisches Gesetz, im Gegenteil in jenem bayerischen Gesetz wurde sie sogar ausdrücklich ausgeschlossen. Der bayerische Landtag wurde zu keinerlei Mitwirkung zur Zweckbestimmung dieses Teils der Kriegsentschädigung berufen. Er beschwerte sich darüber aber keineswegs. Warum nahm er hier kein Mitwirkungsrecht in Anspruch? Allerdings war hier nicht einmal die Möglichkeit einer Ablehnung gegeben, denn das R.-G. hätte ihn gebunden; allein er verlangte ja auch sonst immer Befragung in allen Fällen, in denen sein Recht bloß

[1]) A. 1871/72, St. B. II S. 234, 362, 432—435.
[2]) A. 1871/72, St. B. I S. 165.

das allerformellste war, wie bei den unzähligen Nachgenehmigungen im Militäretat. Der Grund kann nur darin liegen, daß eben Zweck und Zwang der Verwendung bereits fest bestimmt war, daß die Einnahmen mithin nicht den Charakter von Staatseinnahmen hatten, deren Verwendung dem Votum des bayerischen Landtages unterliegen würde.

III. Das preußische Kompt.-G., das auch in § 1 die Einstellung aller voraussichtlich eingehenden Einnahmen in den Etat vorschreibt, enthält in § 2, um allen Zweifeln vorzubeugen, eine ausdrückliche Feststellung dessen, was in den Einnahmeetat gehört[1]): Ziffer I bringt, Bayern gegenüber, die erste Abweichung, indem auch die Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien, die in Bayern dem Staatsgüterkaufschillingsfonds zufließen, in den Etat einzustellen sind. Nach Ziffer II kommen auch Einnahmen, welche dem Staate durch Beiträge dritter zu im Staatshaushalte vorgesehenen Zwecken zufließen, in den Etat. Ziffer IV und V behandeln nun einen sehr wichtigen Punkt, nämlich die Einstellung von Ausgaben und Einnahmen von besonderen Fonds, welche in Bayern nicht an den Landtag kommen; ausgenommen sind hievon zunächst alle Fonds, welche juristische Persönlichkeiten besitzen, weil die Einnahmen und Ausgaben derselben dann eben nicht also solche des Staates anzusehen sind. Früher schlug man einen sehr einfachen Weg ein, indem man allen für bestimmte Zwecke festgelegten Vermögensmassen auch ohne besondere Verleihung juristische Persönlichkeit beimaß und sie dadurch dem Einfluß des Landtags entzog. Eine weitere Bedingung ist aber noch dahin gestellt, daß die somit übrig bleibenden Fonds in den Etat nur dann kommen, wenn dem Staate das alleinige Verfügungsrecht zusteht. Die Begründung schließt aber hier Fälle aus, wo einem Beamten von privater Seite her Mittel zu festbestimmten oder von ihm selbst zu bestimmenden Zwecken zur Verfügung gestellt werden. Ein Antrag, alle Staatsfonds in den Etat einzustellen, wurde abgelehnt. Mithin ist das Prinzip Bayerns, warum es seine Staatsfonds nicht in den Etat bringt, in Preußen wesentlich eingeschränkt. Daß aber diese Einstellung in den Etat (sie ist nicht zu unbeschränktem Bewilligungsrecht sondern nach § 2 Abs. II unter Vorbehalt der vertragsmäßigen Rechte und Stiftungsbestimmungen) nicht die Bedeutung einer bloßen „zur Kenntnisnahme" hat, bezeugt der Umstand, daß ja naturgemäß auch die Rechnungen vorgelegt werden müssen, soweit die Mittel Zwecken zugeführt werden, zu denen auch allgemeine Staatsmittel verwendet werden; nach den hauptsächlichsten Einnahmequellen und Verwendungszwecken werden alle anderen Fondsrechnungen, aber nur unter Angabe ihrer Jahres-

[1]) Pr. A. 1898, St. B. III S. 1875—1877; Anlagen Band II S. 806—809.

beträge zur Vorlage gebracht. Der Regierungsentwurf wollte diese Rechnungen nur „zur Kenntnisnahme" vorlegen, während die preußische V.-U. § 104 für die Rechnungen der Zentralstaatskasse die Vorlage „zur Entlastung" verlangt. Es sollte mithin gekennzeichnet werden, daß die Einnahmen und Ausgaben dieser Fonds doch nicht zu den allgemeinen von der Verfassung ins Auge gefaßten Staatseinnahmen zählen. Indes strich die Kommission und ihr folgend das Plenum die Worte „zur Kenntnisnahme"[1]): weil dadurch möglicherweise eine Prüfung des Landtags verhindert werde, und dies eine Änderung der Decharge vorschreibenden Verfassung bedeute. Der Regierungsstandpunkt ging jedoch dahin, daß dies eben nicht der Fall sei; wenn die Worte „zur Kenntnisnahme" gestrichen würden, sei materiell nichts geändert; daß der Landtag Anträge stelle, Resolutionen fasse, Aufklärung verlange, werde ja nicht ausgeschlossen. Da der Landtag statt „zur Kenntnisnahme" nicht die Worte „zur Entlastung" einsetzte, ist der Praxis von neuem Gelegenheit geboten, zu zeigen, ob der Regierungs- oder Landtagsstandpunkt durchdringt.

2. Die budgetmäßigen Einnahmen.

§ 14.

a) Die von der Willigung des Landtags unabhängigen Einnahmen.

I. Nach Ausscheidung jener zwei Gruppen von Einnahmen bleiben also die budgetmäßigen Mittel übrig. Die bei der Vorlage der Rechnungsnachweisungen übliche Praxis hat zwar eine Dreiteilung der Einnahmen: 1. Die Nachweisungen der wirklichen Staatseinnahmen und Ausgaben der Finanzperiode, 2. die Nachweisungen der nicht budgetmäßigen Fonds, 3. die Nachweisungen der Ausgaben a conto der Erübrigungen. Allein auch die Erübrigungen sind Budgetmittel, und ihre gesonderte Stellung rührt nur daher, daß es nicht Budgetmittel der nachzuweisenden Finanzperiode, sondern solche mehrerer zurückliegender Finanzperioden sind. Man muß sie also immerhin unter die Budgetmittel einreihen, die jedoch nicht der Finanzperiode angehören, in der die auf dieselben angewiesenen Ausgaben gemacht wurden; sie zählen also auch zu den „wirklichen Einnahmen der Finanz-

[1]) Pr. A. 1898, Anlagen zu St. B. II S. 1565 (zu § 3 und 4), S. 1570 (zu § 18), S. 1576 (zu § 38).

periode". Ihnen stehen gleich die in einer früheren Finanzperiode bewilligten, aber erst jetzt eingehenden Einnahmen, welche unter dem Titel „Übertragungen aus der xten Finanzperiode und zurück" im Budget erscheinen. Ihnen steht ein gleicher Posten Ausgaben gegenüber; sie bilden gewissermaßen ein Budget für sich, da man die Erfahrung machte, daß sich diese restierenden und übertragenen Einnahmen und Ausgaben jeweils in der Hauptsache ausgleichen.

Die somit verbleibenden budgetmäßigen laufenden Einnahmen einer Finanzperiode werden von Seydel[1]) eingeteilt:

I. In solche, welche unabhängig von der Willigung des Landtags dem Staate ständig zufließen und das sind:

1. Alle fiskalischen und öffentlich-rechtlichen Staatseinkünfte, die keine Steuern sind, mit Ausnahme der periodisch festgesetzten Gefälle. 2. Die ständig in die Staatskasse fließenden indirekten Steuern und sonstigen Abgaben, die nicht direkte Steuern im Sinne der Verfassungsurkunde sind. 3. Die vom Reiche überwiesenen Anteile an den Erträgnissen der Reichssteuern und Zölle.

II. In solche bei denen eine Willigung erforderlich ist, das sind:

1. Alle direkten Steuern. 2. Indirekte Steuern, sofern sie neu eingeführt oder erhöht werden sollen, oder sofern sie nach Erlassung der V.-U. als nur periodisch zu bewilligende eingeführt wurden. 3. Alle anderen Staatsgefälle, die nur periodisch bewilligt werden sollen.

Diese Scheidung ist dem Begriffe nach ohne weitere Zergliederung auch vom Verfassungsverständnis angenommen. Die Befreiung bestimmter Einnahmen von der Bewilligungsvoraussetzung könnte bedeuten, daß der Landtag hier nicht darüber zu bestimmen hätte, ob, noch in welcher Art und Höhe diese Einnahmen eingehen sollten, daß er ferner keinen Vorwurf erheben könnte, wenn die Regierung — wie sich bei Vorlage der Rechnungsnachweisungen herausstellen würde — die Benützung einer solchen Einnahmequelle aufgegeben, oder

[1]) Seydel S. 582, 583.

gemindert oder vergrößert hätte. Daß diese Bedeutung nicht die richtige sein kann, geht aber daraus hervor, daß dem Landtag das Steuerbewilligungsrecht und das Etatprüfungsrecht gegeben ist. Die Höhe des Steuerbedarfs berechnet sich aus der Differenz des vom Landtag festgesetzten Ausgabenetats und der Summe der nicht zu bewilligenden Einnahmen. Hätte der Landtag hinsichtlich der letzteren auch kein Prüfungsrecht, so wäre er beim Einnahmenetat nur eine Steuerbewilligungsmaschine. Da er aber dieses Prüfungsrecht hat, so wird er eben nur die von ihm selbst herausgerechnete Differenz der Steuerbewilligung zu Grunde legen, und, je höher er die Einnahmen schätzt, die er nicht zu bewilligen hat, desto weniger an Steuern bewilligen. Da die Regierung bei den Steuern nicht mehr erheben kann, als bewilligt wurde, und die Ausgaben alle bestreiten will, ist sie gezwungen, bei den Einnahmequellen, welche der Landtag nicht zu bewilligen hat, diejenige Verwaltung zu führen, welche die vom Landtag geschätzte Einnahmensumme zu erzielen vermag. Das Steuerbewilligungsrecht gibt daher dem Landtag auch größten Einfluß auf die Verwaltung der „übrigen Einnahmen". Es macht dabei keinen Unterschied, ob man eine Ausgabenbewilligungspflicht im Sinne Labands, Seydels anerkennt oder nicht; denn der hiefür gegebenen Deckungspflicht ist schon dann genügt, wenn der Landtag derselben bei der Schätzung der „übrigen Einnahmen" Rechnung trägt.

Wenn somit hier von der Willigung des Landtags nicht unterliegenden Einnahmen die Rede ist, so hat das nur die Bedeutung, daß die Regierung nicht erst eines Votums des Landtags bedarf, um diese Einnahmen ohne Verfassungsverletzung ziehen zu dürfen, wie z. B. bei den direkten Steuern. Bei der Ausübung dieses Prüfungsrechtes ist natürlich sehr leicht der Fall gegeben, daß sich Regierung und Stände hinsichtlich der Höhe der Schätzungssumme nicht einigen können, und damit nach § 4b des Verf.-Verst. der Fall einer Nichtvereinbarung des Budgets gegeben; wenn die Regierung dabei auch weniger Steuern erhält, so bekommt sie nach dem

Verf.-Verst. doch freiere Hand hinsichtlich der Verausgabung ihrer Mittel. Das Verf.-Verst. hat also durch Behandlung der Folgen jenes Willensdissenses das denselben bewirkende Prüfungsrecht zu den „übrigen" Einnahmen anerkannt. Und es ist nun des weiteren die Natur, das Zustandekommen und die Wirkung dieser durch Prüfung gewonnenen Einnahmeschätzungssumme in ihrer Gestaltung durch die Praxis zu untersuchen.

II. Zunächst nun ist das eine auf den ersten Blick ersichtlich, daß der Landtag ein Prüfungsrecht dieses Teiles der Staatseinnahmen in der Weise, daß er die budgetmäßigen Ansätze dieser Einnahmeposten nach eigenem Gutdünken modifizierte, von jeher geübt hat, und es kommt des weiteren nur darauf an, welche Bedeutung diesen Modifikationen beigemessen wurde.

Die Verhandlungen der Kammern in den 50er und 60er Jahren bieten zu diesen Untersuchungen besseres Material als die jüngste Vergangenheit. Bei den Budgetverhandlungen über die Einnahmen für die VII. Finanzperiode 1855—1861 wurden von der Kammer der Abgeordneten bei vielen Positionen Erhöhungen vorgenommen,[1]) denen allen die Reichsratskammer beitrat.[2]) Bei einer derselben ergaben jedoch die Rechnungsresultate[3]) eine Mindereinnahme; es wurden die Nachweisungen aber auch dieser Position anerkannt, und dabei bedauert,[4]) daß diese Position überhaupt als Einnahmequelle ins Budget eingestellt worden war; es wurde damit bezeugt, daß diesen Einnahmeziffern eine bindende Wirkung überhaupt nicht zukomme. Daß die Einstellung von Reineinnahmebeträgen bei dem damaligen Nettobudget immerhin eine Bindung der Verwaltung an die bei Berechnung der Nettoeinnahme zu Grunde gelegten, aber im Budget nicht enthaltenen Ausgabenansätze bedeute, wurde später auf dem

[1]) A. 1855/56, Beil. IV S. 339 f.
[2]) R. 1855/56, Pr. III S. 600 f.
[3]) A. 1859/61, Beil. IV S. 413 f.
[4]) A. 1859/61, St. B. I S. 117 f.

Landtage von 1863/65 von der Kammer vertreten,[1]) aber der Minister betonte dagegen, daß im Budget nur die Nettoziffer der Einnahmen stehe, eine bindende Natur aber nur die budgetmäßig festgestellten Ausgaben hätten, welche sich bei diesen Betrieben nicht vorfänden; die Kammer beschloß eine Verwahrung gegen die selbständige Erhöhung der Verwaltungsausgaben. Seit Einführung des Bruttobudgets[2]) im Jahre 1868 sind diese Streitfragen belanglos geworden, von jetzt ab sind Ausgaben und Einnahmen getrennt, und es findet dann auch ein Defizit bei allen Staatsbetrieben seinen budgetmäßigen Ausdruck.

Bei den Beratungen des Budgets für die VIII. Finanzperiode war die Kammer der Reichsräte mit mehreren von der Kammer der Abgeordneten vorgenommenen Erhöhungen von Einnahmeposten[3]) nicht einverstanden, indem sie zwar ebenfalls vom Regierungspostulat abwich, aber eine bedeutend niedrigere Summe als die Abgeordnetenkammer annahm. Auf die Rückäußerung dieser Reichsratsbeschlüsse hin blieb die Kammer der Abgeordneten auf ihren erstmals beschlossenen höheren Einnahmesummen stehen[4]) und teilte dies wiederum der Kammer der Reichsräte mit. In der Kammer der Reichsräte äußerte sich der Referent über diese Divergenz folgendermaßen:[5]) „Da es sich hier um eine Wahrscheinlichkeitsrechnung handelt, darf die Differenz zwischen beiden Häusern nicht weiter verfolgt werden. Unsere Hauptaufgabe ist es ja, die Differenz zwischen

---

[1]) A. 1869/65, St. B. II S. 355 ff.

[2]) Mit Ausnahme der Kgl. Bank, deren Erträgnis allein im Budget erscheint. Der preußische Etat ist selbst nach dem Komptabilitätsgesetz noch kein reines Bruttobudget. Nach § 6 und 7 sind für die preußische Seehandlung und Verwaltungen, die nicht ausschließlich für Rechnung des Staates geführt werden (Main-Neckarbahn) die Überschüsse oder Zubußen in den Etat einzustellen, bei ersterer aber auch noch die Verwaltungseinnahmen und Ausgaben. (Pr. A. 1898, Anlage zu den St. B. Bd. I S. 809/10.)

[3]) R. 1859/61, Beil. I S. 452 ff.

[4]) A. 1859/61, St. B. IV S. 173.

[5]) R. 1859/61, Pr. III S. 549.

Einnahmen und Ausgaben durch Steuern zu decken; das andere Haus würde also auf den erhöhten Einnahmen beharren und deshalb weniger Steuern bewilligen als dieses Haus." Die Kammer der Reichsräte gab daher nach und willigte auch formell in die von der Kammer der Abgeordneten beschlossenen höheren Ziffern ein.[1])

Aus jenen Worten und dem Beschlusse geht hervor:

1. Daß bei jenen Einnahmen, die nicht zu bewilligende Steuern sind, hinsichtlich der von beiden Kammern verschieden geschätzten Positionen, der Satz, daß in der geringeren Summe von selbst Gesamtbeschluß erzielt sei, nicht gilt,
2. daß derselbe jedoch entweder bei den im vollsten Wortsinne zu bewilligenden Steuern vollauf Geltung hat; (denn sonst hätte die Kammer der Reichsräte nicht befürchten müssen, daß die Kammer der Abgeordneten, ausgehend von der Höherschätzung der übrigen Einnahmen weniger Steuern bewilligt, in welcher niedrigeren Steuersumme dann Gesamtbeschluß erzielt wäre) oder
3. daß dieser Satz bei den Steuern so wenig wie bei den „übrigen Einnahmen" gilt, und sodann das abweichende Votum einer Kammer sofort die Vereinbarung des Steuerbedarfs und daher des Budgets verhindert, daß somit, um dies zu verhindern, die Kammer, die bei den übrigen Einnahmen niedriger votierte, auf die höhere Summe dieser Einnahmen und dadurch mittelbar auf die niedrigere Summe der Steuern nachgeben muß.

Bei der Wechselbeziehung dieser beiden Einnahmearten zu einander, ist es auch gar nicht anders möglich, als daß jener Satz nur bei einer der beiden zur Anwendung gelangen kann, und zwar logisch nur da, wo es sich wirklich um eine Willigung handelt.

---

[1]) R. 1859/61, Pr. III S. 550.

Die Ergebnisse der Rechnungen dieser Finanzperiode[1]) zeigten, daß im großen ganzen selbst die erhöhten Einnahmeposten noch überschritten wurden, wogegen keine Erinnerung erhoben wurde. Aber auch Mindereinnahmen ergaben sich bei Positionen, welche vom Landtag erhöht und bei einer solchen, die erniedrigt worden war. Es wurde aber hier keine Beanstandung gemacht, und sämtlichen Nachweisungen die Anerkennung erteilt; es ist das ein Zeichen, daß der Landtag im Einklang mit jenen Worten des Reichsratsreferenten diese Einnahmesumme in ihren Ziffern und Grundlagen nicht als bindend, sondern lediglich als Wahrscheinlichkeitssumme ansah, und in ihrer Nichterreichung keine Budgetrechtsverletzung erkannte.

In den folgenden Jahren bis zur Jetztzeit bewährte sich gleichheitlich und andauernd dieser Gedanke, die sämtlichen Rechnungsnachweisungen ergaben hier bald Mehr- bald Mindereinnahmen, die nie eine Beanstandung erfuhren, wenigstens seit jener Zeit nicht, da das Budget ein reines Bruttobudget war; früher waren wohl wegen Mindereinnahmen Verwahrungen ꝛc. angenommen worden, doch betrafen diese eigentlich die in der Nettoertragssumme steckenden nach der Meinung des Landtags bindenden, aber nach der Regierungsansicht unverbindlichen Ausgabenansätze.

III. In einem Punkte aber hatte sich die Meinung des Landstags in das reine Gegenteil umgewandelt: Beim Budget für die VIII. Finanzperiode hatte man deutlich den Satz ausgedrückt, daß bei Meinungsverschiedenheiten über die Schätzungshöhe der Einnahmen, die nicht Steuern sind, keineswegs ein Gesamtbeschluß in der niedrigeren Summe erzielt sei, die Differenz wurde vielmehr an sich als bestehend erachtet, aber der Ausgleich in Richtung auf die höhere der beiden angenommenen Summen erzielt.

Seit jenem Vorfalle hat die Kammer der Reichsräte stets allen Modifikationen der Kammer der Abgeordneten bei

[1]) A. 1863/66, Beil. III S. 113 f. 1870, Beil. II S. 543 ff.

den Einnahmen sofort zugestimmt, und erst bei den Budgetberatungen für die Jahre 1896/97 ergab sich wieder eine Abweichung der beiden Kammern.

Die Kammer der Abgeordneten hatte die Einnahmen aus den Forstnebennutzungen unter Zugrundelegung einer stärkeren Waldstreuabgabe, wie sie in den vorangegangenen Futternotjahren stattgefunden hatte, bedeutend erhöht.[1]) Der Referent der Kammer der Reichsräte, Graf Törring, jedoch erklärte, daß eine solche vermehrte Streuabgabe nicht in jedem Jahre stattfinden solle und könne, und daher das Regierungspostulat wiederhergestellt werden möge. Die Kammer der Reichsräte stimmte ihm bei und setzte die niedrigere Summe ein. Auf das hin erwiderte die Kammer der Abgeordneten nun folgendermaßen.[2]) „Sie sieht sich zu einer weiteren Beschlußfassung nicht veranlaßt, weil durch die von der Kammer der Reichsräte beschlossene Ablehnung der Erhöhung der Einnahmen der ursprüngliche Ansatz der Regierung als von beiden Kammern genehmigt zu erachten ist, und eine nochmalige Beschlußfassung nur veranlaßt gewesen wäre, wenn es sich um eine „veränderte Fassung" und nicht um eine bloße Ablehnung einer höheren Ziffer gehandelt hätte." Damit war also der Satz, daß in der niedrigeren Summe von selbst Gesamtbeschluß erzielt sei, auch auf diesen Teil des Einnahmenbudgets übergegangen. Nun brauchte man nicht mehr wie 1859 Differenzen bei der Steuerbewilligung zu fürchten, nachdem künstlich bei den „übrigen" Einnahmen Übereinstimmung erzielt wurde. Es hatten aber auch unterdessen die direkten Steuern in der Festlegung ihrer Erhebungsmaßstäbe die Natur eines Ausgleiches zwischen dem Gesamtbedarf und den „übrigen Einnahmen" mehr und mehr verloren;[3]) sie wurden als etwas Feststehendes in ihren Erhebungsquoten (nicht natürlich in ihrer Ergebnisschätzung) angesehen,

---

[1]) R. 1895/96, Pr. IV S. 512 ff.
[2]) A. 1895/96, Beil. VIII. S. 868.
[3]) Siehe S. 169 dieser Arbeit.

also standen Differenzen hier ebenfalls nicht zu erwarten. Der Effekt war der: Früher zwang man die abweichende Kammer zur Zustimmung in den niedrigeren Steuersatz, jetzt zwingt man sie zur Bewilligung des höheren Steuersatzes. (Letzteres natürlich meist nur theoretisch, da in der Gegenwart daraus sicher noch kein Anlaß zur Festsetzung höherer Steuererhebungsquoten genommen wird.)

IV. Wenn immerhin auch der Landtag die Modifikationen dieser Einnahmeposten nicht als der Höhe nach bindend betrachtete, so frägt es sich doch noch, ob die Beweggründe, die Grundlagen, auf denen er dieses sein vom Regierungspostulat abweichendes Votum aufbaut, für die ausführende Verwaltung bindend werden. Diese Erwägung fällt weg bei den Einnahmen, die dem Votum des Landtags deshalb entrückt sind, weil ihre Erhebung und ihre Erhebungsmaßstäbe durch Gesetz schon festgelegt sind, und eine abweichende Gestaltung überhaupt außerhalb des Bereiches des Verwaltungswillens ist, d. h. die indirekten Steuern, deren Maßstäbe in Dauergesetzen angeordnet sind, deren Erträgnisse einzig in der Konjunktur liegen, ferner die Überweisungen vom Reiche, die reichsgesetzlich festgestellt werden. Sie beschränkt sich daher auf die Einnahmen, die lediglich das Resultat einer nach gewissen Grundsätzen geführten Verwaltung sind. Hier ist die Regierung an die von den Kammern angenommenen Verwaltungsgrundsätze (vorausgesetzt, daß sie nicht in Widerspruch mit Gesetzen sind) sicherlich insoweit gebunden, als dieselben in erhöhten Ausgabeansätzen zum Ausdruck kommen, und die Regierung an die Effektuierung der Ausgaben gebunden ist. Wenn z. B. die Ausgaben auf den Betrieb der Eisenbahnen erhöht werden, um diesen umfangreicher zu gestalten, so ist damit selbstverständlich auch die Erhebung der entsprechend höheren Einnahmen bezweckt. Indessen ist auch eine Steigerung von Einnahmen möglich, denen keine Steigerung von Ausgaben zu Grunde liegt, vor allem bei den Ökonomien, Gewerben, Domänen des Staates, deren Einnahmeerträgnisse wesentlich von der Art

der Verwaltung abhängen. Wenn wir hier an die Fälle zurückerinnern, in denen der Landtag seine besonderen Wünsche über die Art der Bewirtschaftung, abzielend auf größere Erträgnisse derselben, in eigenen Anträgen an die Krone brachte, in Anträgen, die sich zum Teil sehr eingehend mit der Veränderung der Bewirtschaftung beschäftigten, so kann man daraus schließen, daß sich der Landtag bewußt war, daß er gelegentlich der Budgetprüfung durch bloße Veränderung der Budgetziffern nicht zwingend auf die Regierung einwirken kann, die Art der Bewirtschaftung oder den Umfang der Nutzung des Staatsguts zu bewerkstelligen, den er seiner Schätzung zu Grunde gelegt hat. Denn sonst hätte er in jenen Fällen sicher diesen Weg eingeschlagen, da den besonderen Anträgen gegenüber die Regierung immer noch freie Hand hatte, und, wie die betr. Landtagsabschiede zeigen, den Anträgen nicht immer entsprochen hat. Auch wenn diese Grundlagen bindend wären, so wäre dadurch die Natur der Einnahmeposten als Schätzungssummen nicht verloren gegangen. Denn auch das Erträgnis auf dieser neuen bindenden Grundlage ist nur eine Schätzung.

In der jüngeren Zeit sind diese Anträge seltener geworden; aber daraus den Schluß zu ziehen, daß der Landtag seine Einflußnahme auf die Verwaltung geändert hätte, wäre nur dann zulässig, wenn er dieselbe nun in die Zifferfestsetzung der Einnahmen verlegt hätte. Dies ist aber nicht der Fall. Es wurde dabei wohl, wie immer, die Verwaltung der betreffenden Staatsgüter bis ins Kleinste besprochen, und manche Ansichten und Wünsche der Abgeordneten, deren Befriedigung gerade auf die Einnahmenerzielung Einfluß haben mußte, geäußert, es wurde aber den einzelnen Zweigen der Verwaltung bezw. den Behörden, denen der Erlaß der nötigen Instruktionen zukommt, stets freie Hand gelassen.

Dabei ist nun vor allem der Fall der Uneinigkeit der Kammern über das Erträgnis der Forstnebennutzungen auf die Jahre 1895/96 zu untersuchen; denn die Divergenz bestand ja in der Annahme eines verschiedenen Umfanges der Nutz-

ziehung aus Streuabgabe: Der Antrag des Abg. Dr. Pichler[1]) bezweckte, dem Wunsch, es möge eine vermehrte Abgabe von Streu eintreten, Ausdruck zu geben. Er selbst aber sagte nirgends, daß dieselbe nun auch stattfinden müsse, er sagte nur, daß es die Forstverwaltung in der Hand habe, diese Einnahmen auch zu erreichen. Der Finanzminister[2]) aber erklärte mit aller Bestimmtheit, daß die Regelung der Streuabgabe Sache des Wirtschaftsplanes sei, und daß es nichts nütze, die Ziffern willkürlich hinaufzusetzen. Dies würde die Staatsregierung nicht zwingen können und dürfen, gegen ihre Pflicht zu handeln und unwirtschaftlich vorzugehen. Eine willkürliche Hinaufsetzung der Ziffer könne zwar als der Ausdruck eines Wunsches gelten, daß mehr Streu abgegeben werden solle, sie könne aber, wenn dies nach den allgemeinen Grundsätzen nicht zulässig sei, keine Verpflichtung für die Regierung enthalten. Dieser Darstellung des Finanzministers wurde nicht einmal vom Antragsteller[3]) widersprochen, derselbe erklärte nur, daß eben dann der Wirtschaftsplan nicht der richtige sei. Der Antrag wurde in der Abgeordnetenkammer angenommen, fiel aber dann in der Reichsratskammer.

Der Fall zeigt sohin mit vollster Deutlichkeit, daß den Schätzungen des Landtags bezüglich der „übrigen Einnahmen" in keiner Weise, weder in der materiellen Grundlage, noch in der Endziffer eine bindende Wirkung beigelegt wurde.[4])

[1]) A. 1895/96, St. B. VII S. 765.

[2]) A. a. O., S. 766, 767.

[3]) A. a. O., S. 770.

[4]) Interessant ist die bei Beratung des Komptabilitätsgesetzes für Preußen, dessen Budget Gesetz ist, und das deshalb den Satz der Einnahmebewilligung auch auf alle Staatseinnahmen ausdehnen könnte (was hauptsächlich Zorn auch tut), zum Ausdruck gekommene Meinung. Abg. Dr. Virchow betrachtete den Landtag als diejenigen Leute, im verfassungsmäßigen Sinne, welche die Einnahmen zu bewilligen befugt und berechtigt sind. Er forderte daher in allen Fällen, wo veranschlagte

Es erübrigt hier noch, eine in der Kammer der Abgeordneten gefallene Äußerung, welche diesem Ergebnis bei oberflächlicher Betrachtung widersprechen könnte, richtig zu erklären. Ebenfalls beim Etat der Forstgefälle bemerkte im Jahre 1886 der Referent Abg. Keßler, daß mit der Willigung der Einnahmeziffer implizite auch eine gewisse Fixierung für das zu fällende Holzquantum vorgesehen sei, und die Staatsregierung dem zugestimmt habe. Es könnte damit ausgedrückt sein, daß die Forstverwaltung das Holzquantum, das zur Erzielung der Einnahmeposition vom Landtag angenommen werde, und bezüglich dessen derselbe beliebig hoch greifen könne, auch zur Fällung bringen müsse. Allein die weiteren Worte des Referenten ergaben deutlich, daß derselbe diesen Gedanken nicht vertreten, sondern nur für den Landtag die Kompetenz in Anspruch nehmen wollte, den Etat derart zu prüfen, ob die gesetzliche (durch das Forstgesetz geregelte) Bestimmung über die Nachhaltigkeit der Nutzungen eingehalten sei, und daß andernteils die Staatsregierung lediglich dieses Recht nicht bestreiten wollte. Es handelte sich also nur um das ganz allgemeine Recht des Landtages zur Aufsicht über die Beobachtung und Ausführung der Gesetze, die eben hier am besten gelegentlich des Etats, der dem Landtag das nötige

---

Einnahmen unter Verzicht auf dieselben erlassen wurden (z. B. bei Pachtzinsen), die Verantwortlichkeit der Regierung. Die Gegenzeichnung des Ressortministers unter dem allerhöchsten Erlaß begründe die Pflicht des Ministers, sich an der Stelle zu verantworten, wo die Verantwortung praktisch exerziert werde. Finanzminister v. Miquel stellte demgegenüber fest, daß dieses Gesetz die Frage nach dem Vorhandensein des Einnahmebewilligungsrechtes weder im bejahenden noch im verneinenden Sinne festzustellen habe, bestritt jedoch dasselbe im Einklange mit der Regierung und, wie er meinte, mit der Mehrheit des Hauses; auch leugnete er seine praktische Bedeutung; denn die Einnahmen, auf die der Staat einen Rechtsanspruch habe, z. B. die Steuern, fließen demselben zu, auch wenn sie nicht im Etat stehen, und selbst wenn überhaupt kein Etatgesetz zustande komme; neue Einnahmen könne der Landtag, da sie immer mit Ausgaben verbunden seien, im Wege der Ausgabenverweigerung unmöglich machen. (Pr. A. 1898, St. B. III S. 1872—1874.)

Material liefert, geübt wird, rechtlich aber mit dem Budgetrechte nichts zu tun hat.

V. In diese Kategorie der Einnahmequellen des Staates gehören auch die Mittel, welche der Regel nach für die Bedürfnisse des Heeres verwendet werden. Es ist an früherer Stelle schon auf die Eigenart des bayerischen Militäretats hingewiesen worden, die vor allem aus der Natur dieser Einnahmen mit pauschalbestimmtem Verwendungszwecke sich ergibt.

Die Überweisung vom Reiche bildet den Hauptteil und normal die ganze Summe der Einnahmen des Heeresetats. Sie ist eine Schätzungssumme schon deshalb, weil ihr tatsächlicher Betrag erst nach Abschluß der Militärrechnungen der übrigen deutschen Kontingente endgültig feststeht, da Bayern nur den Betrag zur Verwendung erhält, der es im Verhältnis zu dem Aufwande der anderen Kontingente trifft. Ersparungen, die innerhalb dieser letzteren Summe gemacht werden, verbleiben Bayern. Zuviel Zuwendungen dagegen, die sich als Abgleichung der voranschlägigen Etatsummen mit den endgültigen Zuweisungssummen ergeben, muß Bayern wieder an das Reich zurückerstatten, wie es auch unter Umständen nachträgliche Zuschüsse erhalten kann, die dann allerdings für Heereszwecke veranschlagt werden müssen.

Beides war wiederholt der Fall.[1]) Für beides wurde aber jedesmal die besondere Bewilligung des Landtags verlangt; daraus zu schließen, daß der Landtag dabei eine wirkliche Bewilligung ausübe, wie bei den Steuern, wäre ebenso falsch, wie bei den „übrigen Einnahmen" des allgemeinen Budgets. Der Ausdruck „Bewilligung" sagt ja gar nichts. Im Gegenteil, bei diesen Einnahmen des Heeresetats steht dem Landtage noch weniger Recht zu, nicht einmal das Recht zu einer willkürlichen Festsetzung der Schätzungshöhe, das auch die Regierung nicht besitzt. Wenigstens jetzt, wo der Heeres-

[1]) Nachtragszuschüsse z. B. in den Anträgen der Militärverwaltung siehe Rep. 1893/94 S. 154, Rep. 1895/96 S. 305, 306. Minderzuweisungen bezw. Rückersätze z. B. Rep. 1895/96 S. 206, 1889/90 S. 83.

etat meist erst im Herbst, nachdem der Etat tatsächlich schon in Kraft und die Summe im Reichsetat schon ausgeworfen ist, zustande kommt, ist dies der Fall. Sowohl bei den Nachbewilligungen von Einnahmerückersätzen wie von Nachtragszuschüssen handelt es sich aber nicht bloß um Einnahmebewilligung, sondern um Ausgabenfestsetzung. Der Rückersatz ist eben eine nachträgliche Ausgabe des Heeresetats, bei der allerdings formell das Landtagsvotum eingeholt wurde, deren Bewilligungsnotwendigkeit aber außer Frage stand. Nachtragszuschüsse konnten aber nur in ihrer Detailverwendung den Landtag beschäftigen. Sie unterscheiden sich durch nichts von den anfänglichen Überweisungen.

Als subsidiäres Einnahmemittel des Heeresetats stellen sich die über den Betrag der Reichsüberweisungen hinaus notwendigen Landesmittel dar.[1]) Dieselben wurden jedoch nicht in den ordentlichen Militäretat eingestellt; vielmehr ergingen hier besondere Gesetze (Retablissementsgesetze), welche die Art der Aufbringung der Mittel und der darauf angewiesenen Heeresbedürfnisse enthielten. Die Rechte, die der Landtag diesen Einnahmen gegenüber besitzt, bestimmen sich

---

[1]) Mit Ausnahme von neuen Anleihen und Erübrigungen früherer Anleihen, welche hier als Deckungsmittel den größten Teil des Bedarfs befriedigen mußten, kamen folgende Landesmittel zur Verwendung:

1. Der Anteil Bayerns an der Kriegsentschädigung (Gesetz v. 27. Juli 1874, 21. April 1884), soweit darüber nicht schon reichsgesetzlich verfügt war.
2. Erübrigungen oder Mehreinnahmen des ordentlichen Etats (Gesetz v. 5. Mai 1880, Art. 2 mit Pflicht zur teilweisen Rückzahlung aus den ordentlichen Einnahmen künftiger Militäretats, Gesetz v. 29. Mai 1886 Art. 2/II).
3. Eigene Einnahmen der Militärverwaltung (Gesetz v. 12. Dezember 1883 Art. 2/3, 4).
4. Erlöse aus dem Verkaufe von Staatsrealitäten (Gesetz v. 10. März 1878 Art. 2/6, Gesetz v. 21. April 1884 Art. 2/II) aus dem Staatsgüterkaufschillingsfonds auf Vorschuß, (Gesetz v. 29. Mai 1886 Art. 2). Die Bereitstellung dieser Mittel geschah seitens der Regierung freiwillig; der Landtag hätte die Regierung wohl nicht zwingen können, dieselben hiezu zu verwenden.

natürlich nach der Art der bereitzustellenden Mittel. Soweit besondere Anleihen proponiert wurden, übte er — ganz abgesehen von der Gesetzeseigenschaft der Vorlage, die ja keine notwendige ist — Zustimmungs-Bewilligungsrechte aus, im übrigen konnte es sich nur um seine Mitwirkung zur Verwendung ordentlicher Staatseinnahmen handeln, und es war die Sache rechtlich so, wie wenn der Bedarf als gewöhnliche Ausgabe im allgemeinen Etat gestanden wäre. Seit dem Gesetze vom 5. Mai 1890 wurden keine Landesmittel mehr für Heereszwecke nötig.

Bis zum Jahre 1876 bildeten eine weitere Einnahmequelle für Heereszwecke die „eigenen Einnahmen der Militärverwaltung". Dieselben bestehen in dem Verkaufe von Vorräten, Verpachtung von Plätzen ꝛc. Um die Militärlast zu mindern, zog man diese später zu den Einnahmen der Zentralstaatskasse, wo sie unter „Zinsen, Renten und übrige Einnahmen des Staates" erscheinen,[1]) und welche somit der Verfügung der Militärverwaltung für militärische Zwecke entzogen sind. Eine Ausnahme hievon machte das schon angezogene Gesetz vom 12. Dezember 1883 Art. 3, 4, betreffend den Kredit für außerordentliche Bedürfnisse des Heeres, welches den Erlös aus alten Maschinen und dem Verkaufe der Geschützgießerei Augsburg zur Deckung von militärischen Ausgaben bestimmte. Ein, soweit aus dem Ausschußberichte erkennbar, wohl nicht bemerkter Verstoß gegen diesen Grundsatz bestand in der vom Kriegsminister erbetenen und vom Landtage bewilligten Genehmigung der Deckung von Überschreitungen durch den Erlös aus dem Verkaufe von angesammelten Ledervorräten.[2])

VI. Zu den Staatseinnahmen, die dem Staate zufließen, ohne daß es hiezu einer Willigung des Landtags bedarf, gehören auch noch die indirekten Steuern und alle jene Abgaben, welche

---

[1]) A. 1877/78, St. B. I S. 12, 1883/86, St. B. IV S. 19, 1897/98, St. B. IX S. 383. Die Nachweisungen derselben wurden jedoch stets noch mit den Nachweisungen des Militäretats vorgelegt.

[2]) A. 1899/1900, Beil. VI S. 521.

keine direkten Steuern sind, also nach unserem jetzigen Budget die Erbschaftssteuern, Gebühren und Stempelabgaben, die Malzaufschlagsgefälle und die Gebühr für das Halten der Hunde. Ihrer wird zwar auch jedes Jahr im Finanzgesetze gedacht. Wenn es dort heißt: „Die Erhebung der indirekten Abgaben hat nach den bestehenden Normen und einschlägigen Bestimmungen zu geschehen", so bedeutet das aber nicht, daß es zu ihrer Erhebung erst dieser finanzgesetzlichen Bestimmung bezw. der Willigung der Stände bedarf; darauf läßt schon die allgemein gehaltene Fassung dieses Paragraphen schließen, während bei den direkten Steuern jede derselben eigens genannt, und ihr Erhebungsmaßstab, obwohl derselbe nun auch dort in den Jahren 1870—1882 und wieder von 1882—1900 gleich geblieben ist, indem Änderungen nicht im Wege der jährlichen Bewilligung, sondern durch Erlaß neuer Steuergesetze vorgenommen wurden, gesondert festgelegt, bezw. auf die Normalgesetze ausdrücklich verwiesen ist. Diese Worte im Finanzgesetze können vielmehr keine andere Bedeutung haben, als, die Vollständigkeit des Ausweises über alle Staatsmittel und deren Verwendung herzustellen, wie es dem Zwecke eines Finanzgesetzes entspricht.

VII. Wenn somit feststeht, daß die Befugnis zur Erhebung aller dieser Staatseinnahmen nicht von einer finanzgesetzlichen oder budgetisierten Willigung des Landtags abhängt, so ist damit noch nicht entschieden, ob derselbe auch dann nichts zu befinden hat, wenn die Regierung freiwillig auf die Inanspruchnahme einzelner Einnahmequellen verzichtet. Der Mangel eines Einnahmebewilligungsrechtes des Landtages würde dessen Kompetenz ausschließen: bei einem Nettobudget, das nur die Nettoeinnahmeposten enthält, würde es tatsächlich, sobald dieser eben mit 0 im Budget erscheint, am Gegenstande der Beschlußfassung fehlen. Beim Bruttobudget handelt es sich um die Auffassung des Charakters des Ausgabepostens für Erhebung, Verwaltung, Betrieb des einnahmenabwerfenden Gegenstandes. Ist dieser Posten in der Weise bindend, daß die Ausgaben gemacht werden müssen, so ist damit auch die Einnahmequelle

weiterhin zu benützen. Hat er nur den Charakter der Ermächtigung, so ist damit ein Verzicht auch auf die Einnahmen gestattet.

Soweit es sich jedoch um das Aufgeben von Einnahmequellen zwischen zwei Finanzperioden handelt, so daß also das neue Budget einen Einnahmeposten nicht mehr enthält, ist dem Landtage weniger durch sein Initiativrecht — denn auch die von ihm eingesetzten Positionen hätten ja nur Ermächtigungscharakter — als vielmehr mittelbar durch das Steuerbewilligungsrecht die Möglichkeit gegeben, auch hier seinen Willen durchzusetzen. Hat die Regierung gegen seine Meinung eine Einnahmequelle ins neue Budget nicht mehr aufgenommen, so steht es ihm frei, an Steuern so viel weniger zu bewilligen, als jene Einnahmen betragen hätten.

Für Belegung beider Möglichkeiten mit Präzedenzfällen fehlt es an Material. Die Staatsregierung hat zwar im Laufe der Zeit ihre unrentierlichen Betriebe großenteils abgeschüttelt, auch im Laufe von Finanzperioden, allein stets in Erfüllung von Anträgen des Landtags, so betreffend die Bergwerke, das Bräuhaus in Würzburg ꝛc., und somit war nie ein Grund für die Inanspruchnahme ministerieller Verantwortlichkeit gegeben. Auf dem Gebiete der Steuereinkünfte aber hat der Landtag bei der Gesetzgebung sein volles Initiativrecht ausgeübt und damit auch Plänen der Regierung auf Verzicht von Einnahmequellen durch entsprechende Amendements entgegengearbeitet.

§ 18 des preußischen Kompt.-Gesetzes gestattet die Unterlassung der Einziehung von Einnahmen auf Grund gesetzlicher oder Kgl. Anordnung. Darüber ist dem Landtage nur summarisch Mitteilung zu machen. Dasselbe findet auch in Bayern statt, wo bei den einzelnen Titeln des Einnahmeetats die Ausfälle infolge von Nachlässen der Summe nach angegeben werden. Diese Verzichte sind aber nicht indentisch mit den obenerwähnten, es handelt sich nicht um Verzicht auf eine Einnahmequelle, sondern auf die Erhebung einer generell fortbestehenden Einnahme im einzelnen Falle.

§ 15.

b) Die Bewilligung der Steuern (im engeren Sinne).

I. Die Entstehung und Entwicklung der Landesvertretung geht wie in anderen Ländern auch in Bayern auf das von den Ständen den Fürsten abgerungene Recht zurück, zu Steuern nur nach ihrem freien Willen herangezogen zu werden. Während sich in England aus dieser Freiheit durch immer stärkeres Betonen derselben und durch Widerstand gegen Geltendmachung der Prärogative des Königs in fortschreitender Erstarkung das aus zwei Häusern bestehende Parlament bildete, in welchem auch die gewählten Vertreter der freien, nicht dem Hochadel oder Prälatenstande angehörenden Untertanen Eingang und allmählich sogar — gerade in Bezug auf das Steuerbewilligungsrecht — ein bedeutendes Übergewicht erlangten, während dort ferner das Besteuerungsrecht unter vollständigem Ausschluß einer selbständigen Besteuerungsbefugnis des Königs ausschließlich dem Parlamente errungen wurde,[1]) folgte in Bayern auf eine kurze Zeit der Blüte der ständischen Macht, die indes nie zu einer Vertretung des ganzen Volkes in der Korporation gelangte, schon frühzeitig ein lange dauernder, aber stetiger Verfall, der mit dem Siege des Absolutismus endigte. Der Umfang und die Art des Steuerbewilligungsrechtes bildete ein Kennzeichen und den Kernpunkt der parlamentarischen Macht.

Wirft man aber einen Blick auf die Art der Ausübung dieses Rechtes in unserer jetzigen Volksvertretung, so scheint gerade der obige Gedanke sofort widerlegt. Wie wenig Zeit wird auf den Etat der Steuern und den Steuererhebungsparagraphen des Finanzgesetzes verwendet! Der Widerspruch behebt sich, sobald man bedenkt, daß die ganze Frage der Steuerpolitik in eine von der Steuerbewilligung getrennte Dauergesetzgebung verlegt ist, und daß die Geltendmachung der Parlaments- und Parteimacht in ihrer politischen Stellung zur Regierung nicht bei dem kurzen Steueretat, sondern bei

[1]) Vgl. May S. 453 f.

dem umfangreichen Ausgabenetat bis in dessen letzte Ziffer zum Wirken gelangt. An die Stelle der Steuerbewilligung trat die Bewilligung der Ausgaben, des Budgets.[1])

Das Parlament wird in der Regel für die von ihm gebilligten bezw. eingesetzten Ausgaben, soweit es auf seine Zustimmung ankommt, die Deckungsmittel, eventuell Steuern bewilligen. Doch hat es durch die Ausgabenanerkennung sich durchaus nicht gebunden, dies wirklich zu tun.[2]) Zwischen der Behandlung des Ausgabenetats und dem Steuerbewilligungsakte können immerhin auch politische Verhältnisse eintreten, welche das Parlament veranlassen, mit den Steuern überhaupt zurückzuhalten, es kann das Parlament aber auch, wenn es der Meinung ist, daß die übrigen Einnahmen bei geeigneter Verwaltung ein höheres Erträgnis abwerfen, hiefür aber ins Budget keine höhere Position einzusetzen vermochte, in diesem Umfange weniger Steuern bewilligen, einzelne Ausgaben also im Budget ungedeckt lassen uud dessen Vollzug abwarten.

Wenn wir nun weiter von Steuerbewilligung sprechen, so verstehen wir darunter nur die Behandlung der Etats der Steuern und der Steuererhebungsparagraphen des Finanz-

---

[1]) Im englischen Parlamentsgebrauche hat sich eine höhere, großenteils aber nur formelle Bedeutung der eigentlichen Steuerbewilligung erhalten. Über dieselbe, wie überhaupt über die Geldbeschaffung, wird im besonderen Ausschuß gegenüber dem den Ausgabenetat behandelnden beraten. Das steuerzahlende Volk ist durch gewisse das Verfahren in demselben betreffende Kautelen gegen Überbürdung geschützt. Wie das Parlament keine der vom Könige im Voranschlage postulierten Ausgabesummen erhöhen kann, darf auch eine Steuererhöhung nur auf Antrag des Ministers beschlossen werden. Eine Vermehrung der öffentlichen Lasten darf nie im Plenum, nur im Geldbeschaffungsausschusse geschehen, an welchen die Sache zurückzuverweisen ist. Nur wenn der Ausschuß selbst eine Herabsetzung von Auflagen vorgenommen hat, darf das Plenum dieselben durch Ablehnung der Minderung wiederherstellen. Auch der Ausschuß für eine Bill darf keine Steuererhöhung beschließen. Vergl. May Kap. XXI.

[2]) Anderer Meinung Rehm, Annalen S. 668. Piloty S. 31.

gesetzes. Über das Gebiet dieser Steuerbewilligung enthält die Verfassungs-Urkunde die Sätze:

Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen, oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden. (Tit. VII § 3.)

Nach Vorlage und Prüfung des Budgets treten die Stände über die zu erhebenden Steuern in Beratung. (Tit. VII § 4.)

Die zur Deckung der ordentlichen beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben erforderlichen direkten Steuern werden jedesmal auf 2 Jahre bewilligt. (Tit. VII § 5.)

Aus dem ersten Satze im Zusammenhange mit § 3 Tit. VII V.-U. erklärt sich die Einstellung eines eigenen Steuererhebungsparagraphen in das Finanzgesetz, welcher, wie aus dessen Eingang hervorgeht, mit „Zustimmung" der Stände beschlossen wird und Gesetzeseigenschaft hat. Über den Begriff von direkten und indirekten Steuern kann nur die Anschauung des Gesetzgebers Aufschluß geben[1]), und es sind somit als solche nur die Grund-, Haus-, Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommensteuer und die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen zu verstehen.

Aus dem zweiten Satze ließen sich bei eingehender vergleichender Betrachtung verschiedene Folgerungen ziehen,[2]) von denen an dieser Stelle nur die folgende von Bedeutung ist: Da mit dem Einnahmenbudget auch die Einnahmen aus Steuern geprüft worden sind, bleibt als Gegenstand der weiteren Beratung nur die Art der Aufbringung der Mittel dieser Etats, also wiederum die Steuererhebung und auch die Steuergesetzgebung übrig. Wie schon bemerkt, fällt die letztere nach ständiger Praxis aus dem Rahmen der Budgetberatungen hinaus, wenn auch bei dieser Gelegenheit wiederholt Anregungen

[1]) Vgl. Seydel II S. 407 f.

[2]) Vgl. Rehm, Annalen 1901 S. 646 oben, 648; Piloty S. 25.

auf Steuerrevisionen und Einführung neuer Steuern gemacht wurden. Für die Erhebung aller direkten Steuern gibt aber erst das Finanzgesetz, bezw. das provisorische Steuererhebungsgesetz die Befugnis, obwohl bei den beiden Gewerbesteuergesetzen, dem Kapitalrenten- und Einkommensteuergesetze auch die einzelnen Erhebungsmaßstäbe in der unterschiedensten Art dauernd festgelegt sind. Es heißt hier im Finanzgesetze z. B.: die Gewerbesteuer ist nach dem Gesetze vom 9. Juni 1899 zu erheben. Für die Grund- und Haussteuer dagegen werden die Erhebungsquoten jeweils im Finanzgesetze erst bestimmt. Sie bilden, wenigstens äußerlich, die eigentlich beweglichen Teile des Steueretats. Sie sind jedoch seit dem Finanzgesetze für 1882/1883 gleich geblieben, und gerade die erstere wird als zu einer Erhöhung völlig ungeeignet angesehen. Die Beweglichkeit der anderen Steuern besteht darin, daß unter Beibehaltung der in den Steuergesetzen niedergelegten Erhebungssätze ein Zuschlag nach Pfennigen pro Mark der zu zahlenden Steuern, wie das z. B. bis zum Erlasse der Steuergesetzgebung vom Jahre 1899 der Fall war, beschlossen wird.

Von den Bestimmungen jenes dritten Satzes der V.-U. gehört eigentlich die Regel über die zweijährige Finanzperiode in den ersten Satz. An das Wort „erforderlich" lassen sich hingegen verschiedene Gedanken anknüpfen. Man kann daraus schließen, die Verfassung gestatte nicht eine Bewilligung von Steuern über das Bedürfnis hinaus; so wichtig es als Prinzip ist, den Steuerzahlern nicht mehr Geld für die eigene Bedürfnisbefriedigung zu nehmen, als der Staat unbedingt braucht, insbesondere nicht die Allgemeinheit zur Dotierung von Zuwendungen an bestimmte Klassen übermäßig in Anspruch zu nehmen, so sehr problematisch wäre immerhin ein derartiges Verbot. Gerade weil das Vorhandensein von Erübrigungen es einer Parlamentsmehrheit einer nicht ganz starken Regierung gegenüber erleichtert, Ausgaben durchzusetzen, die sonst unter Bezugnahme auf die schlechte Finanzlage keine Aufnahme in den Etat gefunden hätten, kann eine Überschußwirtschaft recht wohl beabsichtigt werden. Vermöge des allgemeinen Budget-

prüfungsrechtes ist es dem Parlament ermöglicht, durch eine sehr vorsichtige, niedere Schätzung der Einnahmen eine erhöhte Steuerbewilligung notwendig zu machen, ohne daß man ihm jenes Verfassungsverbot vorwerfen könnte.

Man hat ferner mit dem Worte „erforderlich" eine gewisse Steuerbewilligungspflicht begründen zu können geglaubt, einmal insofern, als die Differenz zwischen der Summe der festgesetzten Ausgaben und der Schätzungssumme der übrigen Einnahmen nun durch Steuern gedeckt werden müßte. Allein der Landtag kann jetzt mit der Bewilligung von Steuern noch beliebig zurückhalten; er kann von der Regierung verlangen, Vorschläge zur Eröffnung anderer Einnahmequellen zu machen, da man die direkten Steuern nicht erhöhen wolle, er kann der Meinung sein, die Regierung könne bei geeigneter Verwaltung aus den anderen Einnahmequellen mehr erzielen, und deshalb mit Steuern zurückhalten, er kann endlich in begründeter Erwartung von Mehreinnahmen keinen Anlaß zur Steuerhöhung finden und das Budget mit einem rechnerischen Defizit abschließen.[1])

Zum andern wurde aber die Verneinung eines schrankenlosen Steuerverweigerungsrechtes bezw. eine Steuerbewilligungspflicht für den „ordentlichen" Staatsbedarf aus jenem Worte „erforderlich" abgeleitet,[2]) eine Argumentation, der wir uns, wie schon oben wiederholt ausgeführt worden, nicht anschließen können.

Es ist bemerkenswert, daß vor Vollendung unserer Steuergesetzgebung die Erhebungssätze der direkten Steuern mit dem Schwanken des Staatsbedarfs wiederholt auf- und abwärts gingen, während sie sich in der letzten Zeit zwischen den Steuergesetzrevisionen gleich blieben. Die Abgleichung des Budgets wurde durch das starke Steigen der „übrigen" Ein-

[1]) z. B. A. 1877/81, Beil. IX S. 971 Budget für 1880/81. — Als Posten zur rechnerischen Abgleichung des Budgets dient auch der Etat der allgemeinen Reserve für unabweisbare und unvorhergesehene Bedürfnisse.

[2]) Staatsminister Frhr. v. Riedel A. 1882, St. B. II S. 476.

nahmen erzielt, die ja noch namhafte Überschüsse abwarfen. Der Gedanke des Anpassungszwecks der Steuern an die Höhe des Staatsbedarfs und ihre Natur als Ausgleichsposten wurde aber bei den nunmehrigen Dauergesetzen für die meisten Steuern in der Weise wieder zur Geltung gebracht, daß man an Zuschläge zu den bestehenden Steuersätzen dachte:

Im Budgetentwurfe für die XXII. Finanzperiode 1902/1903 war ein Posten von 4 Millionen für Wohnungsgeldzuschüsse für Staats-Beamte und Bedienstete eingesetzt; die hiefür nötige Summe sollte, soweit sie nicht aus den vorhandenen Mitteln Deckung fände, durch Zuschläge zu den direkten Steuern gedeckt werden und zwar nach einem Antrage des Abg. Ehrhardt so, daß die minderbemittelten Pflichtigen aller Steuergattungen nicht höher belastet würden. Es handelte sich also hier um eine partielle Steuererhöhung, die bisherigen Maßstäbe sollten auch jetzt beibehalten bleiben. Indes wurde die Vorlage von der Kammer der Abgeordneten auf 400000 Mark zusammengestrichen, und daher an den Steuern keine Veränderung vorgenommen. (A. 1902, St. B. X Nr. 260.)

Im letzten Budget für 1904/05 sollte der erhöhte Bedarf ebenfalls nicht durch Erhöhung der nach Meinung des Landtags schon zu ihrem wirtschaftlich erreichbaren Maximum gestiegenen direkten Steuern, sondern der Erbschaftssteuern und der anläßlich gerichtlicher Nachlaßhandlungen erwachsenden Gebühren gedeckt werden.

Durch Verlegung der Einflußnahme des Landtags auf die Dauersteuergesetzgebung hat nun allerdings der Akt der Steuerbewilligung bei der Budgetberatung an Bedeutung einigermaßen verloren. Bei der Steuergesetzgebung aber hat der Landtag sein Bewilligungsrecht im vollsten Umfange zur Geltung gebracht. Die Gesetzgebung des Jahres 1899 gibt hievon ein sprechendes Bild. Bei der Kapitalrentensteuer hatte die Regierung eine Steuerfreiheit von Renten nur bis zu 40 Mk. vorgesehen; der Landtag nahm eine solche allerdings ohne Mißbilligung der Regierung bis zu 70 Mk. an, verweigerte also dadurch die Bewilligung einer von der Regierung in Aussicht ge-

nommenen Besteuerung. Am wichtigsten aber ist hier die Ausübung des Initiativrechtes[1]) des Landtages zur Erhöhung der Steuern. Bezüglich der Steuergesetze hatte man sich darauf beschränkt mittels Resolutionen die Vorlage von Gesetzentwürfen nach dem Sinne des Landtags zu verlangen.[2]) Aber an den Regierungsentwürfen modifizierte man ohne Bedenken auch in der Weise, daß man eine erhöhte Besteuerung beschloß, also mehr Steuern bewilligte, als von der Regierung verlangt wurden. So nahm die Abgeordnetenkammer gegen den Willen der Regierung eine weitere Progression des Kapitalrentensteuerfußes auf $4^1/_4$% und $4^1/_2$% von Renten über 100000 Mk. an; die Kammer der Reichsräte versagte allerdings ihrerseits die Bewilligung.[3]) Am bemerkenswertesten sind aber die Erhöhungen, die infolge von Anträgen, in der Regel der Abg. Dr. Heim und Pichler (Zentr.) hinsichtlich der Besteuerung von Großbetrieben und hassenswerten Gewerben, insbesondere der Warenhäuser, des Großhandels, der Bankiergeschäfte, Bankanstalten, des Flaschenbierhandels, der Kunstweinfabrikation, der Kunstmühlen ꝛc. beschlossen wurden. Die Regierung war diesen Anträgen gegenüber meist sehr entgegenkommend; z. B. bei der Besteuerung der Warenhäuser hatte der Regierungsentwurf eine Verstärkung der Normalanlage und Berechnung der Betriebsanlage nach dem Ertrage in Aussicht genommen. Als nun Abg. Dr. Heim eine Besteuerung des jährlichen Umsatzes mit 1—4% beantragte, bezeichnete der Finanzminister dies als eine Erdrosselungssteuer, ließ sich dann

---

[1]) Wie schon bemerkt, kann eine neue oder erhöhte Steuer in England nur von einem Minister beantragt werden, doch sind Adressen an den König mit der Bitte um Verausgabung für bestimmte Zwecke unter gleichzeitiger Zusicherung, daß das Parlament die Deckung gewähren wird, auch ohne Kgl. Befürwortung zulässig. Vgl. May S. 481, 490.

[2]) Das Gesetz vom 15. Juni 1898 betreffend die Einführung einer Besitzveränderungsabgabe für Gemeinden wurde als fertiger Entwurf aus der Mitte des Hauses in Vorlage gebracht.

[3]) A. 1899, St. B. XIII S. 188; R. 1899, Beil. X S. 417.

aber doch auf einen weiteren Modifikationsantrag von $^1/_2$—3 % ein.[1])

Das Modifikations- und Initiativrecht wird also vom Landtage auch auf dem Gebiete der Steuerbewilligung im vollen Umfange geübt. Dabei trat aber der Zweck des Steuerbewilligungsrechtes, das Maß der direkten Steuern im Interesse der Steuerzahler nach der budgetisierten Höhe der Ausgaben zu bemessen, so sehr zurück, daß man damit nicht nur Wirtschaftspolitik, sondern auch Parteipolitik trieb, insofern man durch eine äußerst hohe Besteuerung der unpopulären Gewerbe und Großbetriebe einen Einfluß auf den Wählerzulauf zu gewinnen hoffte. Dabei war auch die Möglichkeit einer Steuerherabsetzung im Falle künftigen Sinkens des Staatsbedarfs z. B. durch die differenzierten Tarife der Gewerbesteuer sehr erschwert worden.

II. Der Willigung des Landtags unterliegen ferner die Veränderung bestehender oder Einführung neuer indirekter Steuern; von dieser Befugnis, welche nur eine Ausführung des Tit. VII § 2 über den Umfang der notwendigen Gesetzgebung ist, hat der Landtag wiederholt Gebrauch gemacht. Wie bezüglich der Forterhebung der indirekten Steuern das Finanzgesetz in der Regel die Anordnung enthält:[2]) die Erhebung der indirekten Abgaben hat nach den bestehenden Normen und einschlägigen Bestimmungen zu geschehen, wurden auch die Änderungen im Finanzgesetze bezeichnet.[3]) Es ist aber natürlich, daß dies auch in besonderen Gesetzen geschehen kann, und bei

[1]) A. 1899, St. B. XIII S. 50 ff.

[2]) Dieselbe hat aber, wie schon bemerkt, nicht den Charakter einer Willigung, einer Erhebungsermächtigung.

[3]) z. B. § 13 des F.-G. für 1874/75 (G. u. V.-Bl. 1874 S. 408; A. 1874/75, St. B. II S. 493 ff.): „Die gemäß § 10 Abschnitt III der Stempelordnung vom 18. Dezember 1812 in den Landesteilen rechts des Rh. zu erhebende Kartenstempelgebühr beträgt vom 1. August 1874 angefangen für jedes Spiel deutsche Karten 10 Kreuzer 2 Pfennige." Im Finanzgesetz für 1878/79 wurde die Erhebung der Malzaufschlagsgefälle auf die Pfalz ausgedehnt und der bisherige Steuerbeischlag der Pfalz aufgehoben (G. u. V.-Bl. 1879 S. 117).

wichtigen Änderungen, z. B. beim Malzaufschlag durch das Gesetz vom 8. Dezember 1889, auch geschehen ist.

Mit dem Budgetrechte hat nur die Schätzung der Eingänge aus den indirekten Steuern eine unmittelbare Berührung.

III. Der § 5 Tit. VII der Verfassungsurkunde enthält die Vorschrift über die Dauer der Finanzperiode.

Rehm sieht in den kurzen Finanzperioden eine Beschränkung des Landtages; denn sie verwehren es ihm direkt, die Steuern auf längere Zeit zu bewilligen. Dadurch ist aber natürlich nicht ausgeschlossen, daß Landtag und Regierung wohl die zweijährige Periode einhalten, aber die Wirkung eines Budgets neuerlich auf die folgende Finanzperiode oder kürzere Zeit ausdehnen. Formell liegt hier natürlich eine neue Steuerbewilligung vor, materiell besteht kein Unterschied; so geschah es in dem Finanzgesetze für 1870/71, wodurch das Budget für 1868/69 4 Jahre hindurch in Kraft blieb, so geschah es in den vielen Gesetzen über die provisorische Steuererhebung auf eine Anzahl von Monaten. Damit ist auch gleich praktisch bewiesen, daß eine weitere Abkürzung der Zeit, auf welche die Steuern bewilligt werden, in Übereinstimmung von Landtag und Regierung beschlossen werden kann, und daß dies als zulässig erachtet wird; es geschah dies noch unter der Herrschaft der 6jährigen Finanzperiode im Jahre 1849/50, wo die Steuerbewilligung und Budgetfestsetzung zunächst nur für die beiden ersten Jahre der Finanzperiode vorgenommen wurde.[1]) Betrachtet man endlich unseren Militäretat nur als eine räumliche Abzweigung vom ordentlichen Budget, auf welchen die Steuerbewilligung rechtlich hinüberwirkt,[2]) so haben wir eine regelmäßige Abkürzung der Finanzperiode.

IV. Eine weitere Beschränkung des Landtags enthält der § 9 Tit. VII der V.-U.: Die Stände können die Bewilligung

[1]) und zwar unter Hervorhebung der Abweichung von der Verfassungsvorschrift, aber ohne Anwendung des Verfassungsänderungsverfahrens.

[2]) Siehe S. 119, 120 dieser Arbeit.

der Steuern mit keiner Bedingung verbinden. Die theoretische Notwendigkeit dieser Vorschrift im konstitutionellen Staate bedarf keiner weiteren Erörterung. Praktisch ist sie für Bayern insofern nahezu bedeutungslos, als die Minister im Finanzausschusse, wenn nicht schon früher, mit den Führern der Parteien Fühlung nehmen, und ihnen dabei deutlich ausgesprochen wird, welche Forderungen sie erfüllen oder zusichern müssen, um die Bewilligung gewisser Positionen und der Steuern hiefür zu erlangen. Wenn die Bedingungen auch nicht in das Budget oder Finanzgesetz kommen, so sind sie politisch doch nicht weniger wirksam.[1])

Seydel und seine Schule sehen es als eine erlaubte, weil notwendige Bedingung an, wenn bei der Budgetprüfung der Regierung stillschweigend die Verpflichtung auferlegt wird, die bewilligten Steuern nur zu den Zwecken zu verwenden, welche im Ausgabenbudget vereinbart wurden. Auch Rehm, der die Bindung der Regierung an das Budget nicht aus dieser Bedingung ableitet, sondern aus der rechtlich vorhandenen Zustimmung des Landtags zum Budget, bekennt sich zu dieser Bedingung.[2])

Die Praxis des bayerischen Landtags weist keine Fälle auf, in denen an die „Steuerbewilligung" Bedingungen geknüpft worden wären. Wenn der § 9 Tit. VII der V.-U. indes wiederholt eine verwarnende Betonung in den Kammern erfuhr, so bezog sich dies stets auf Fälle, in denen Ausgabepositionen mit Anhängseln oder Verklauselungen bewilligt wurden oder werden sollten, die Bedingungen ähnlich sahen und zum Teil als unzulässige Steuerbewilligungsbedingungen

[1]) Eine Erklärung der englischen Lords vom 9. Dezember 1702 lautet: „Das Hineinmischen von Bestimmungen in eine Geldbewilligungs-Bill, deren Inhalt der letzteren fremd und in keiner Verbindung mit derselben steht, ist unparlamentarisch und zielt auf Untergrabung der Verfassung des Landes ab." Das Verbot sollte dem vorbeugen, daß die Gemeinen in Geldbills, zu denen die Lords kein Amendementsrecht besitzen, Bestimmungen einschieben, die allein die Zustimmung der Lords nicht finden würden (vgl. May S. 463 f.). Dieses Verbot entspricht dem § 9 Tit. VII der b. V.-U.

[2]) Da sie also ohne Wirkung ist, scheint es mir gänzlich unnütz, daß auch Rehm diese Bedingung konstruiert. Vgl. Rehm Annalen 1901, S. 664, 665.

betrachtet wurden.[1]) Diese von unserer Meinung abweichende Ansicht der Praxis wie einzelner Theoretiker,[2]) gründet sich auf die, wie oben gezeigt,[3]) irrtümliche von eben jenen Theoretikern genährte Anschauung, daß mit der Zustimmung zu Ausgaben bereits eine Steuerbewilligung vorgenommen werde, nämlich die Verpflichtung, für diese Ausgaben Steuern zu bewilligen.

Wenn man diesen § 9 Tit. VII der V.-U. als Gegenargument verwendet gegen die Bedenken, die wir gegen Ablehnung eines Steuerverweigerungsrechtes erheben, so leugnen wir nicht, daß allerdings dieses wirklich verfassungsmäßige Verbot ebenfalls ohne Befolgungsgarantie ist. Allein die Wirkung ist hier doch eine andere. Während bei Annahme einer Bewilligungspflicht das Votum einer Kammer genügt, um sie zu verletzen, gehört zu einem Verstoß gegen jenen § 9 immer die Übereinstimmung beider Kammern, welche angesichts des § 9 wohl kaum zustande kommen wird.

Lorenz von Stein hat die Steuerbewilligung, durch eine ganz spezielle theoretische Gestaltung derselben, wieder zum Mittelpunkte des ganzen Budgetrechts gemacht.[4]) Wir erinnern uns, daß er in der Unterscheidung von Staats- und Regierungsbudget als der ordentlichen unablehnbaren und der ablehnbaren Positionen im Ausgabenetat dem Steuerverweigerungsrechte als dem Ausdrucke des Mißtrauens die verfassungsmäßigen Schranken zugewiesen hat. Diesen hier ausgedrückten Gedanken hat er aber auch im Einnahmenetat bei den Steuern zur theoretischen Vollendung entwickelt.

Seine Einkommensteuer, eine 3. Gattung neben den direkten und indirekten Steuern, soll das von jenen nicht getroffene individuelle Einkommen treffen, die Differenz zwischen dem wirklichen und finanziellen d. h. durchschnittlichen, den andern Steuern unterliegenden Einkommen. Diese Steuer soll nun den Zweck erfüllen, in ihrer Bewilligung oder Verweigerung unter Vermeidung eines Konfliktes „das verfassungsmäßige Urteil über die Fähigkeit der Regierung zur Erfüllung der unbestreitbaren Pflichten des Staates" zu sein. Er geht davon aus, daß die direkten und

---

[1]) Diese Fälle fanden in § 12 dieser Arbeit Erwähnung.
[2]) Siehe Rehm, Annalen S. 668.
[3]) Siehe S. 167, 170 dieser Arbeit.
[4]) Stein 1885, II/1, S. 522—525, II/2, S. 429—435.

indirekten Steuern im Budget nicht „bewilligt" werden können, da sie durch Dauergesetze festgelegt sind, und eine Aufhebung oder Suspendierung derselben nur wieder durch Gesetz also Gesamtbeschluß denkbar ist — eine Auffassung, die bekanntlich für Bayern zum Teil nicht zutrifft. Deshalb vermögen sie auch dem Staatsbedürfnisse nicht zu folgen, vielmehr könne dies nur die Einkommensteuer, deren Fuß nicht gesetzlich festgelegt, sondern beweglich sei. Durch die Einkommensteuer würden nicht die „ordentlichen" Staatsausgaben, sondern die unregelmäßigen, die Forderungen der Regierung, das „Regierungsbudget", gedeckt. Stein nennt den Begriff dieser Einkommensteuer und ihres Fußes die „endliche Lösung des Konfliktes".

§ 16.

3. Die Erübrigungen.

§ 7 des Verf.-Verst. führt aus: „Erübrigungen sind nur jene Überschüsse, welche sich bei Ablauf der sechsjährigen (nun zweijährigen) Finanzperiode nach vollständiger und entsprechender Deckung aller in das Budget eingestellten ordentlichen beständigen, bestimmt vorherzusehenden, und aller im Laufe der Finanzperiode eingetretenen, zur Zeit der Willigung unvorhersehbaren, notwendigen d. h. durch die Erreichung des Staatszweckes gebotenen, Staatsausgaben ergeben. Sie zählen von Rechts wegen gleich den Kassabeständen und Aktiven aller Art zu den Deckungsmitteln (Staatseinnahmen der künftigen Periode) und müssen als solche in das Budget für diese Periode nach ihrem vollen Umfange eingestellt werden." Es ist aber nicht richtig, daß die Erübrigungen in das Budget der nächsten Finanzperiode eingestellt werden müssen; sondern es wollte mit den Worten des Verf.-Verst. nur gesagt sein, daß die Verwendung der Erübrigungen einer Vorlage an den Landtag und der Prüfung durch denselben bedarf.

Bezüglich der Begründung einer richtigen Interpretation jener Sätze des Verf.-Verst. muß hier auf Seydel verwiesen werden, dessen Ergebnisse mit der Praxis übereinstimmen. Vor allem wird dort hervorgehoben, daß Erübrigungen nur der Aktivrest einer ganzen Finanzperiode, nicht schon der rechnerische Abschluß eines Jahres der Finanzperiode sind.[1])

[1]) Vergl. A. 1883/84, St. B. I S. 183 ff.

Das Verf.-Verst. hat dadurch jedenfalls den Streit der vorhergegangenen Jahre, der sich ja besonders um die Verwendung der Erübrigungen gedreht hatte, in einem dem Landtage günstigen Sinne gelöst.

In der Tat wird über die Erübrigungen auch nicht im allgemeinen Budget, sondern in gesonderten Paragraphen des Finanzgesetzes Bestimmung getroffen, welche die einzelnen daraus zu deckenden Ausgaben ausweisen.[1]) Aber auch in anderen Gesetzen wurde schon darüber verfügt, so in den Retablissementsgesetzen. Die Bedürfnisse, die dadurch befriedigt wurden, sind außerordentliche. Endlich wird ein geringer Teil derselben als Übertragungen früherer Finanzperioden in das Einnahmebudget eingestellt und dient dazu, die rechnerische Bilanz zwischen Einnahmen- und Ausgabenetat herzustellen. Der Ausgabenetat des bayerischen Budgets ist bekanntlich nicht in einen ordentlichen und außerordentlichen geschieden; daher kommt es, daß man hinsichtlich dieser in den Etat der Übertragungen eingestellten Erübrigungen ebenfalls nicht unterscheiden kann, ob sie zur Deckung ordentlicher oder außerordentlicher Ausgaben verwendet werden; es ergibt sich daraus aber gerade für die Verteidiger einer Bewilligungspflicht für

---

[1]) Über diese Art der Verwendungsbestimmung der Erübrigungen bezw. ihre Zulässigkeit äußerte sich der bayerische Finanzminister in seiner Budgetrede für die Finanzperiode 1902/03 (A. 1901/02, St. B. VI S. 4) folgendermaßen: „Man hat auch getadelt, daß wir nicht sämtliche Erübrigungen unmittelbar in das Budget eingestellt haben. Dieser Tadel ist durchaus ungerechtfertigt, denn das Finanzgesetz und das Budget bilden ein untrennbares Ganzes, und es ist vom konstitutionellen Standpunkte aus ganz gleichgültig, ob ein Einnahme- oder Ausgabeposten im Finanzgesetz selbst oder im Budget sich befindet; tatsächlich wurde über jeden Pfennig der Erübrigungen die Beschlußfassung des Landtages erholt. Das bisherige Verfahren beruht übrigens auf einer ausdrücklichen Verständigung mit dem Landtage und hat namentlich den Vorzug, daß es die Natur der Erübrigungen als einer außerordentlichen Einnahmequelle, welche auch regelmäßig nur zu außerordentlichen Ausgaben verwendet werden soll, klarer zur Erscheinung treten läßt und Verdunklungen und übergroße Schwankungen der laufenden Ausgabenetats ferne hält."

die ordentlichen Staatsausgaben die Schwierigkeit, dem Landtage nachzuweisen, wie hoch dann die Summe dieser unablehnbaren Posten sich beläuft, und wie weit die Mittel eine Berücksichtigung außerordentlicher Bedürfnisse erlauben; und dabei hat es dann keinen tiefen Grund, wenn ein Teil von außerordentlichen in der Regel ablehnbaren Ausgaben gesondert im Finanzgesetze erscheint, nämlich der Teil, zu dessen Deckung Erübrigungen in Aussicht genommen werden. Diese Teile des Finanzgesetzes enthalten also weder eine abschließende Zusammenstellung der außerordentlichen Staatsausgaben, noch der Verwendung aller Erübrigungen.

Von der Regierung wurde das Recht des Landtags zur Verwendungsbestimmung der Erübrigungen seit dem Verf.-Verst. nie mehr bestritten; der Landtag übte es in gleicher Weise wie hinsichtlich anderer Staatsmittel.[1])

[1]) Über Entstehung und Verwendung der Erübrigungen der letzten 20 Jahre im einzelnen siehe Anlage I, II am Schlusse dieser Arbeit.

D. Die Vorlage der Rechnungsnachweisungen.

§ 17.

1. Allgemeines.

Die Kontrolle der Führung des Staatshaushaltes ist eine mehrfache. Man trennt:[1])

1. Die Rechnungskontrolle durch den Rechnungshof; hier handelt es sich darum, „ob die Rechnungen recht gerechnet und die Rechnungsformalitäten eingehalten, sowie ob die in den Rechnungen aufgeführten Tatsachen den erteilten Anweisungen entsprechend vorgetragen sind".

2. Die Verwaltungskontrolle, „welche in erster Linie die anweisenden dem Rechnungsleger vorgesetzten Behörden betrifft, und zwar hauptsächlich in der Richtung, ob die der Rechnung zu Grunde liegenden Anordnungen in der vorgeschriebenen Form den für die Verwaltung geltenden Normen und Grundsätzen entsprechen".

3. Die Verfassungskontrolle, „wann und inwieweit die Entlastung durch die gesetzgebenden Faktoren in Frage kommt".

Die Verfassungskontrolle ist eine wesentliche Forderung der konstitutionellen Staatsidee. Solange der unbeschränkte Wille des Staatsoberhauptes identisch war mit dem Willen des Staates, dessen höchste Verkörperung sich im Gesetze kundgibt, fehlte der Gedanke an eine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit. Gesetzgebende Gewalt und vollziehende Gewalt war in einem Organe, dem Monarchen, vereint.

Die konstitutionellen Verfassungen erweiterten notwendig das Gebiet der bloß finanziellen Kontrolle zu der Prüfung der Statthaftigkeit der Ausgaben- und Einnahmebetätigung durch die Organe, welche an der Herstellung der Befugnis zu derselben verfassungsmäßig mitgewirkt hatten, durch die Organe der Legislative,[2]) sie stellten zugleich den Zusammenhang zwischen der bisherigen Finanzkontrolle und der nunmehrigen Verfassungskontrolle her, indem die letztere nur auf Grund und nach Vorausgang der ersteren möglich wird. Das Wesen und der Zweck dieser Verfassungs-

---

[1]) Thrän, „die Kontrolle des Haushalts des deutschen Reichs" in den Annalen 1902, S. 481—517, hier 497.

[2]) Wir betonen, daß wir diesen Ausdruck mit Bewußtsein auch für die bayerischen Verhältnisse anwenden, obwohl dort das Budget nicht Gesetz ist.

kontrolle ist die Gegenüberstellung der Positionen der Generalrechnung und der Ansätze des Budgets und dann die Hervorhebung der Unterschiede beider, der Budgetwidrigkeiten, die von dem kontrollierenden Organe entweder gebilligt oder verurteilt werden, mit einem Worte die Prüfung der Budgetmäßigkeit des Budgetvollzugs, welche in den neuen Verfassungsstaaten auch „Gesetzmäßigkeit" genannt wird.[1]) So notwendig es nun ist, daß die Entscheidung hierüber dem Gesetzgebungskörper zukomme, so ist es doch eine nebenher gehende Frage, ob die Feststellung der Budgetwidrigkeit Sache dieser Körper oder eines anderen Organs ist, mithin ob, wie z. B. in Preußen der Bericht des obersten Rechnungshofs dies schon getan hat, oder ob, wie in Bayern, wo der oberste Rechnungshof ohne jede Beziehung zum Landtage ist, dieser, etwa durch den Finanzausschuß und dessen Berichterstatter, sich der Aufgabe unterzieht. Das urteilende Ergebnis dieser Kontrolle, das nun von den Organen der Legislative gezogen wird, faßt sich in einem Beschlusse zusammen, welcher die Befreiung der Exekutive von der an sich gegebenen Verantwortlichkeit, die Decharge, die Entlastung, ausspricht. Der Grundgedanke der Verantwortlichkeit und der Haftung ist mit dem Eintritte der Verfassungen in die Staatswesen, mit Beginn des 19. Jahrhunderts, zu einem allgemein anerkannten geworden, die Verwirklichung desselben aber zu einer ebenso verschiedenen Gestaltung in den einzelnen Ländern gelangt, als der Ausdruck desselben in den einzelnen Verfassungen vielfach unverständlich oder nichtssagend ist, zum wenigsten aber seine praktische Verwertung gänzlich verschleiert. Auf keinem Gebiete zeigt sich die Macht des parlamentarischen Lebens und die notwendige Befugnis zu dessen selbständiger Rechtsbildung mehr als hier, wo ein durchaus neuer Gedanke, der in seinen Äußerungen und letzten Wirkungen noch unerkannt war, das Staatsleben befruchtete. Die neueren Verfassungen, die die Gesetzmäßigkeit des Vollzugs des Budgets auch der Form nach aufnahmen, haben als Zweck der Verfassungskontrolle die Erteilung der Entlastung bestimmt bezeichnet (z. B. Reichsverfassung Art. 72, preußische Verfassung Art. 104).

Nun stellt u. a. Lorenz v. Stein[2]) die These auf, daß diese Wirkung nicht genügen könne, mit der Begründung, daß die Kontrolle, die doch der Verwaltung gelte, nur deren letzte Ergebnisse prüfen könne, an denen nichts mehr zu ändern sei, mögen die Folgen der Verantwort-

[1]) Wir fassen das alles unter den Begriff der Verfassungskontrolle, während v. Heckel diese Prüfung, soweit sie nicht im Parlamente geschieht, als den Hauptteil der Verwaltungskontrolle betrachtet. Wir halten diese Unterscheidung aber für rein formell, da beide Prüfungsorgane ihre Tätigkeit in derselben Richtung, nämlich auf die Budgetmäßigkeit üben, erstere allerdings meist nur vorbereitend, letztere definitiv. Vgl. v. Heckel „Das Budget" III. Abschnitt.

[2]) Lorenz v. Stein 1885 I S. 430 ff.

lichkeit sein, welche sie wollen. Er betrachtet diese Kontrolle als eine zur reinen Formalität herabsinkende; und darüber hinaus fordert er nun eine budgetmäßige Verwaltungskontrolle, welche imstande sei, die Ausgaben vor der Auszahlung und die Einnahmen vor der Ablieferung auf ihre Budgetmäßigkeit durch Vergleich mit den Budgetsätzen zu prüfen und auf diese Weise Budgetwidrigkeiten zu verhindern. Die Erreichung dieses Zieles sieht er in dem System der Anweisungen: Vor der Erteilung der Zahlungsanweisung prüft der Rechnungshof die Budgetmäßigkeit der Zahlungsliste und greift so unmittelbar in die Verwaltung ein. Er wird das eigentliche Vollzugsorgan des Budgets. Damit er aber nun nicht durch Ausübung der Verweigerung der Anweisung schrankenlos die vollziehende Gewalt lähme, ein Grund, in dem Stein die Abneigung der Regierungen gegen das System der Visa-Kontrolle sieht, muß auch dieser Körper verantwortlich sein. Es ergeben sich aber nun für die Fälle, in denen mangels der Unfehlbarkeit eines jeden Budgets Abweichungen von demselben unvermeidlich werden, Schwierigkeiten im Hinblick darauf, daß der oberste Rechnungshof gerade die Budgetwidrigkeit vermeiden soll. Stein beseitigt sie dadurch, daß er ihm das Verordnungsrecht in gleicher Weise, wie es die Ministerien besitzen, einräumt, dessen Erscheinung hier die Notverordnung ist, mit welcher er das Budgetgesetz bis zur legislativen Entscheidung suspendiert, indem er Anweisungen zugibt, die über das Budget hinausgehen. Stein scheut sich auch nicht, die weiteren Konsequenzen seines Systems zu ziehen, daß der oberste Rechnungshof teilnimmt an der Verantwortlichkeit der Gesamtregierung und wie ein Minister demissionieren muß, wenn er einer solchen Rechtsverordnung nicht zustimmen zu können glaubt, daß er die erst durch ihn möglich gewordenen, nicht budgetmäßigen Positionen vertreten, und der Legislative Rechenschaft dafür ablegen muß, daß die Dechargeerteilung nur einen Sinn hat gegenüber Budgetwidrigkeiten, und dann nicht der einzelnen Fiananzverwaltungsstelle, sondern dem obersten Rechnungshofe zugute kommt. Stein verhehlt sich nicht, daß dieses System, das er nur in Belgien angewandt findet,[1]) eine bloße Forderung ist, daß sich die Regierungen begreiflicherweise widersetzen, die aber seiner Ansicht nach für die Zukunft die einzig rationelle ist.

In Bayern ist das Anweisungsverfahren keine Verfassungskontrolle, so wenig wie die Tätigkeit des obersten Rechnungshofes gegenüber den an ihn eingesandten Rechnungen der einzelnen Dienste, sondern lediglich ein Geschäftsgebahren. Die Formationsverordnung vom 9. Dezember 1825 stellt in § 22 als obersten Grundsatz auf, daß jedes Fachministerium unmittelbar über die ihm im Budget bewilligten Summen verfügt; der

[1]) v. Heckel dagegen nennt unter Zitierung Adolf Wagners die belgische Anweisungskontrolle ein Zerrbild konstitutioneller Ideale. Siehe Heckel S. 299.

ganze einzelne Ministerialetat wird vom Finanzminister nun auf Grund der Gesamtetats an die betreffenden Kassen assigniert, die Detailrepartition wird aber wieder vom Fachministerium selbst besorgt. Für die Einhaltung der Generaletats ist der einzelne Minister der Krone verantwortlich, aber die Feststellung der Generaletats ist selbst wieder Tätigkeit der Exekutive (Beschlüsse der Ministerkonferenz mit Genehmigung des Königs F.V.O. § 13). Ob sie sich innerhalb der Grenzen des Finanzgesetzes wirklich bewegen, wie die Meinung der Verordnung ist, bildet wieder eine Frage der Exekutive. Die vom König genehmigten Generalkredite werden von den betreffenden Ministern gegengezeichnet und vom Präsidenten des obersten Rechnungshofes ingrossiert. Die einzige auf den Budgetvollzug sich beziehende Tätigkeit des Rechnungshofes — Einschreibung in die Register desselben — ist aber keine Visa-Kontrolle; denn es wird nur über die Einhaltung der Generaletats gewacht und von Überschreitungen dem König Meldung gemacht (§ 24), sie dient also höchstens der Kontrolle der Minister durch das Staatsoberhaupt, nicht aber der Kontrolle durch die Legislative. Man sieht, das System der Anweisungen in Bayern bezweckt nicht eine vorgängige Verfassungskontrolle, sondern nur die Regelung der Ermächtigung zur Erteilung von Zahlungsanweisungen. Aber auch die nachfolgende Kontrolle der Budgetmäßigkeit vollzieht sich noch nicht bei dem Organe, das diesem Zweck in anderen Ländern dient, dem obersten Rechnungshofe — dieser übt im großen ganzen nur eine rechnerische Kontrolle, die Prüfung in materieller Beziehung ist beschränkt; administrative Bemerkungen und Beanstandungen, die sich dabei ergeben, sind in gesonderten Schriftstücken an die einschlägigen Fachreferate abzugeben und im Administrativverfahren auszutragen,[1]) haben also mit der eigentlichen Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes nichts zu tun. Die weitere Folge dieser Kontrollierung ist die Abwicklung der entsprechenden Rechnungsprozesse und dann die Herstellung der Generalfinanzrechnung auf Grund der rechnerisch geprüften Rechnungen. Diese werden hierauf mit einem umständlichen Berichte, in dem die Rechnungspositionen mit den Budgetpositionen verglichen werden, dem Finanzministerium vorgelegt.[2]) Während also in den anderen Ländern das Kontrollergebnis des Rechnungshofes direkt an das Parlament geht, ist davon in Bayern keine Rede. Es ist Sache des Finanzministeriums, in Befolgung der geäußerten Parlamentswünsche zu der bloßen nackten Rechnung Bemerkungen zu machen, welche die an sich in der Rechnung nicht kenntlich gemachten Budgetwidrigkeiten von vornherein rechtfertigen sollen bezw. den Antrag auf Indemnitätserteilung enthalten. Im Interesse des Vertrauens des

---

[1]) Ministerialentschließung vom 2. Januar 1860 Ziff. 1 Abs. 2.

[2]) Verordnung über das Finanz-Rechnungswesen vom 11. Januar 1826. § 60.

Parlaments zur Regierung, aber auch der Raschheit der Erledigung der parlamentarischen Prüfung ist dies sicher gelegen und in Bayern auch in der Regel befolgt worden. Indes machen diese Bemerkungen auf Vollständigkeit keinen Anspruch, und gar häufig sind Budgetwidrigkeiten erst von dem Prüfungsausschusse der Kammern aufgedeckt worden, dessen Tätigkeit infolgedessen eine ziemlich eingehende sein muß.[1])

Betrachtet man den Wortlaut der bayerischen Verfassung Tit. VII § 10, so ist dort überhaupt nur die allgemeine Verpflichtung zur Rechnungsvorlage mit dem Rechte des Landtages, darüber zu verhandeln, gegeben, als Korrelat des Steuerbewilligungsrechtes und der allgemeinen ministeriellen Verantwortlichkeit. Aber die Entlastungsnotwendigkeit ist damit sicher nicht ausgesprochen. Es ist begreiflich, daß, sobald der Budgetzwang, ausgedrückt im Verf.-Verst., unzweifelhaft errungen wurde, als notwendige Folge das umfangreichste Recht der Verfassungskontrolle angestrebt wurde. Und es ist somit Gegenstand der Untersuchung, die Ergebnisse dieser Bestrebungen kennen zu lernen.

§ 18.

2. Budgetverletzungen und deren Verfolgung.

I. Die bayerische Verfassung enthält im § 10 Tit. VII nur die Verpflichtung der Regierung, dem Landtage eine genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorzulegen, nichts aber darüber, was der Landtag mit denselben tun soll und tun kann. Um diese Lücke zu ergänzen und auf diesem Wege dem Begriffe und der Notwendigkeit der Entlastung näher zu kommen, ist festzustellen, was der Landtag mit den Nachweisungen tatsächlich getan hat. Wir knüpfen hier an das an, was Landtag und Regierung im Verfassungsverständnisse als gemeinschaftliche Rechtsüberzeugung niedergelegt haben:

§ VII des Verf.-Verst. lautet:

Aus der Verfassungsbestimmung (Tit. VII § 10) folgt:

1. In Absicht auf die Rechnungsnachweisungen: daß dieselben alle irgendwie realisierten Staatseinnahmen und alle irgendwie aus Staatsmitteln (namentlich auch in Gemäßheit des Tit. VII § 8 der V.-U. als außerordentlich und unvorhersehbar aus Überschüssen des bestehenden Staats-

[1]) Vgl. hiezu Seydel II S. 611—620. Heckel S. 223, 224, 291—93.

einkommens, bestrittenen Ausgaben genau und vollständig nachgewiesen darlegen müssen;

2. in Absicht auf die Befugnisse der Stände: daß diese befugt sind, die Nachweisungen einer sorgfältigen Prüfung zu unterwerfen und, sofern sie die Überzeugung schöpfen, es seien a) die Staatseinahmen nicht vollständig und streng gesetzmäßig verwirklicht oder b) die in das Budget eingestellten ordentlichen und außerordentlichen, bestimmt vorhersehbaren Staatsbedürfnisse nicht vollständig, nicht entsprechend oder mit Überschreitung ihrer budgetmäßigen Größe bestritten, c) oder sonstige nicht in die Kategorie des außerordentlichen zur Zeit der Willigung unvorhersehbaren Staatsbedürfnisses gehörige Ausgaben bewirkt worden, diesen Wahrnehmungen mit allen Gegenmitteln entgegenzutreten, wozu ihre verfassungsmäßigen **Willigungs-, Antrag-, Beschwerde- und Anklagerechte** sie ermächtigen.

Die Buchstaben a, b, c stellen die Arten der Budgetabweichungen dar, welche einer Rüge unterzogen werden können und sollen. Die unter a und c fallenden werden auch von Seydel[1]) anerkannt, von denen unter b dagegen nur die Überschreitung der Budgetziffern; aber auch hier macht er die Einschränkung, daß sie nur dann eine Verletzung des Budgetrechtes enthalten, wenn sie nicht durch bestimmte Gründe gerechtfertigt werden,[2]) während das Verf.-Verst., indem es diese Einschränkung nicht enthält, jede Überschreitung offenbar für eine Verletzung hält, da es ihr die Gegenmittel gegenüberstellt.

In der nicht vollständigen und nicht entsprechenden Ausgabenbetätigung sieht Seydel nie eine Verletzung des Budgetrechtes, ersteres weil die Regierung zur Verausgabung der Mittel, soweit sie nicht selbst durch Gesetze gebunden sei, nicht gezwungen werden könne, sondern im

---

[1]) Seydel II S. 606—610.

[2]) Es dünkt uns, daß die Rechtfertigungsgründe für die Tatsache einer Budgetverletzung belanglos sind, und nur bei der Beurteilung derselben eine Rolle spielen.

vereinbarten Budget hiezu nur ermächtigt sei, letzteres, weil die Ausführung der Bedürfnisbefriedigung Sache der Verwaltung sei, in die der Landtag mittels der Budgetprüfung nicht bestimmend eingreifen könne. Das Verf.-Verst. scheint jedoch vorauszusetzen, daß die im Budget vereinbarten Ausgaben gemacht werden müssen, und daß sie so gemacht werden müssen, wie es der Landtag der Steuerwilligung für diese Ausgaben zu Grunde gelegt hat.

Weitaus der bedeutendere Streit drehte sich um die verfassungsmäßigen Mittel des Landtags gegen diese Verletzungen.

Seydel erkennt hier nur die Antrags-, Beschwerde- und Anklagerechte an, welche in der Verfassung an anderen Orten genannt sind. Es ist klar, daß, wenn der Landtag nur diese Rechte hätte, zur Ausübung derselben immer ein gemeinschaftlicher Beschluß der beiden Kammern nötig ist, und von einer Dechargeerteilung nicht die Rede sein kann, da die Verweigerung derselben der Natur der Sache nach auch schon dann gegeben sein müßte, wenn nur eine Kammer sie ausspricht. Diese Dechargeerteilung kann somit nur in dem an erster Stelle genannten Willigungsrechte liegen, bei dem ja auch die Weigerung einer Kammer das Nichtzustandekommen der Willigung bewirkt. Da Seydel keine Dechargeerteilung für nötig erachtet, um die Regierung von der an sich gegebenen Verantwortlichkeit zu befreien, erkennt er auch das Willigungsrecht nicht als Gegenmittel an.[1]) Er faßt dasselbe in dem Sinne auf, daß der Landtag eine nicht anerkannte Summe als nicht verausgabt betrachtet, und in die Einnahmeseite des nächsten Budgets setzt. Äußerst unangenehm für die Regierung und ihre Minister, scheint mir dieses Willigungsrecht gleichwohl eine notwendige Folgerung des Steuerbewilligungsrechtes, das eben gestattet, auf die Erzielung der übrigen Einnahmen wie auf die Verwaltung überhaupt einen Druck auszuüben, der

[1]) Seydel II S. 600 ff.

vermöge seiner finanziellen Wirkung von allergrößter politischer Bedeutung ist.

Das Verf.-Verst. aber scheint mir mit dem „Willigungsrechte" etwas ganz anderes im Auge zu haben. Wenn der Landtag einer Ausgabe zugestimmt hat, und diese so verwirklicht wird, wie sie der Art und Größe nach eben vom Landtage bewilligt wurde, so ist die Regierung von selbst durch jene Zustimmung von aller Verantwortlichkeit frei. Wenn sie aber der Art und Größe nach von der Regierung anders bewirkt wurde, so ist die Zustimmung des Landtags *nicht* gegeben, für *die so ausgeführte* Ausgabe hat er keine Steuern bewilligt; sie harrt noch der Zustimmung, die Gelder, die verwendet werden, müssen erst auf diese Bedürfnisse appropriiert werden: es muß eine nachträgliche Willigung stattfinden, um die Regierung von der Verantwortung zu befreien, und hier haben wir das Willigungsrecht bezw. das Verweigerungsrecht, welches das Verf.-Verst. unter den Gegenmitteln nennt. Die Verweigerung der nachträglichen Bewilligung kann aber keine andere sein, als die vorgängige bei der Budgetvorlage; sie ist gegeben, wenn sie auch nur von *einer* Kammer ausgesprochen ist. Es brauchten bei dieser Erklärung absolut keine anderen Rechte den Kammern zugestanden werden, als sie in der V.-U. abschließend aufgezählt sind.

Es ist noch vorauszuschicken, daß auch die Rechnungsnachweisungen über die Einnahmen und Ausgaben *für das Heer* dem Landtage vorgelegt werden. Wie dieser auf den Militäretat die Regeln des allgemeinen Budgetrechtes lückenlos anwendet, so gelten die Bestimmungen über die Behandlung der Rechnungsnachweisungen in logischer Folge und auch tatsächlich für die des Heeresaufwandes.

Es ist klar, daß, je unzuverlässiger ein Voranschlag ist, desto häufiger Verletzungen desselben vorkommen müssen, welche bei der Rechnungskontrolle zur parlamentarischen Rechtfertigung kommen. Daß aber gerade der bayr. Militäretat sehr unsicher ist, sowohl was die Bedürfnisse betrifft, die hier am stärksten unter dem Einflusse der „Notwendigkeit" stehen und die Kriegsverwaltung zur Verletzung des Budgets geradezu zwingen, als auch hinsichtlich der zur Verfügung stehenden

Mittel, die von einem fremden Willen abhängen, werden wir in den einzelnen Fällen sehen, welche die Anzahl der Verletzungen beim Zivileta bei weitem überschreiten. Bekanntlich erscheint der Militäretat seit dem Jahre 1878 in der Form des Gesetzes, während das Zivilbudget laut der herkömmlichen Eingangsformel des Finanzgesetzes davon ausgenommen ist. Es wäre die Möglichkeit gegeben, daß der Landtag daraus auch für die Vorlage der Rechnungsnachweisungen bezw. Dechargeerteilung besondere Folgerungen ziehen würde. Man könnte mit Rücksicht auf die Gesetzeseigenschaft des Militäretats alle Verletzungen desselben, also außeretatsmäßige Ausgaben, Überschreitungen, unvollständige Erfüllungen 2c. als Gesetzeswidrigkeiten auffassen, deren Heilung nur in der Indemnität liege, die aber, weil es sich eben um Gesetzesverletzungen handelt, nur ein Gnadenakt sei und daher völlig im Willen der beiden Kammern liege. Tatsächlich ist diese Meinung auch von verschiedenen Schriftstellern geteilt. Laband [1]) zieht diese Folgerung nicht, da eine Ausgabe, die in den Verwaltungsplan nicht aufgenommen, zwar eine außeretatsmäßige Ausgabe, aber um dieser Eigenschaft willen noch nicht verboten sei. Er meint, die Praxis des Deutschen Reiches, wo ja der ganze Etat Gesetz ist, konnte zu dieser Streitfrage eigentlich nicht Stellung nehmen, da die Reichsverfassung das wirksamste Mittel, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers praktisch zur Geltung zu bringen, nicht kennt, und somit hier alle Dechargeverweigerungen auf eine inhaltslose Resolution hinauslaufen. Es würde sich aber fragen, ob, wenn auch nicht auf Grund der Reichsverfassung, so doch nach den allgemeinen Gesetzen eine zivilrechtliche Haftung des Reichskanzlers im Falle der Decharge- oder Indemnitätsverweigerung mit Erfolg behauptet werden könnte; schon der § 13 des Reichsbeamtengesetzes erklärt jeden Beamten für die Gesetzmäßigkeit seiner Handlungen für verantwortlich. Zweifellos hätte der bayer. Landtag, wenn die Praxis des Reiches weitere Rechte sich errungen hätte, dieses Vorbild nachgeahmt und als Titel hiefür vielleicht den Umstand benutzt, daß bei der Abhängigkeit des bayer. Militäretats vom Reichsetat ohnehin die Sätze des Reichsrechtes mittelbare Anwendung fänden. Indes scheint sogar die Praxis des Reichstages sich jener Folgerung nicht zuzuneigen, denn trotz der Gesetzeseigenschaft des Etats wurden nachträgliche Genehmigungen von Etatüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben sowie die Anerkennung der definitiven Rechnungen nicht wieder in der Form des Gesetzes, sondern durch bloße Zustimmung der einzelnen Körper ausgesprochen.

II. Die Erklärung, welche das Verf.-Verst. über die Behandlung der Rechnungsnachweisungen und die daran zu

---

[1]) Laband II S. 1005.

knüpfenden Maßnahmen gab, wurde, so deutlich sie eigentlich war, doch bald Gegenstand eines Streites, nämlich im Jahre 1859 bei Vorlage der Nachweisungen von 1853/55. Eine Reihe von Posten war von der Abgeordnetenkammer beanstandet worden; es waren dies teils Ausgaben, welche aus dem Reservefonds bestritten wurden, ohne daß sie als so vordringlich und unvorhergesehen angesehen wurden, daß sie nicht vorher dem Landtage hätten vorgelegt werden können, teils Überschreitungen des etatsmäßigen Ansatzes. Wegen dieser Verletzungen legte die Kammer der Abgeordneten Verwahrung ein, die anderen Rechnungsnachweise wurden anerkannt.[1]) Die Verwahrung war nun entschieden ein „Gegenmittel", das im Verf.-Verst. nicht genannt ist. Von Referenten Graf Lerchenfeld (lib.) wurde es folgendermaßen erklärt: „Bekanntlich stehen der Kammer verschiedene Rechte zu bezüglich derjenigen Amtshandlungen der Minister, mit welchen sie nicht einverstanden zu sein glaubt. Sie können, wo es sich um eine Ausgabe handelt, diese Ausgabe nicht für gerechtfertigt halten; Sie können aber auch glauben, daß dem ungeachtet keine Veranlassung vorliege, eine Beschwerde oder gar eine Anklage deshalb zu erheben. Aber Sie können für notwendig halten, auszusprechen und klar zu konstatieren, daß Sie die Berechtigung, die Gesetzlichkeit (?) dieser Ausgabe nicht anzuerkennen vermögen. Auch da sind zwei Modalitäten möglich: Es kann damit der Antrag auf Ersatz verknüpft, oder dieser nicht für gerechtfertigt erachtet werden. Wo man nun glaubt, daß eine Ausgabe nicht gesetzlich gerechtfertigt sei, aber doch keinen weitergehenden Antrag stellen will oder begründen zu können glaubt, weder auf Ersatz noch auf Beschwerde, habe ich geglaubt, den Ausdruck wählen zu sollen, daß die Kammer sich gegen die Anerkennung verwahrt, daß damit keine Konsequenz für zukünftige Zeiten gegeben werde, sondern die Kammer ausspreche, sie halte diese Ausgabe nicht für gerechtfertigt, sie

[1]) A. 1859, St. B. I S. 163.
[2]) A. 1859, St. B. I S. 228.

billige sie nicht, damit man nicht etwa bei späterem Darauf-zurückkommen sich berufen könne, daß die Kammer sie ja anerkannt habe."

Die Verwahrung soll somit nichts weiter als eine Resolution sein, und den Verzicht auf weitere Schritte kundtun. Bemerkenswert ist, daß nach des Referenten Anschauung, um von dem Minister Ersatz verlangen zu können, ein besonderer Antrag nötig ist, der natürlich nur als Gesamtbeschluß beider Kammern effektuiert werden kann. Der Vortrag des Referenten im II. Ausschuß der Kammer der Reichsräte[1]) stellte sich völlig auf den Standpunkt der Kammer der Abgeordneten. Die Plenarsitzung der Kammer der Reichsräte[2]) interpretierte das Verf.-Verst. im selben Sinne; es wurde besonders die Notwendigkeit nachträglicher Vereinbarung für unbudgetmäßige Ausgaben aus demselben abgeleitet und bedauert, daß die Regierung bei der Vorlage der Nachweisungen nicht mit ein paar Worten um nachträgliche Genehmigung nachgesucht habe. Man fühlte, daß die Regierung ihre Rechte, die im Verf.-Verst. doch bedeutend eingeschränkt worden waren, wieder stärken wollte. Letztere Absicht leugnete Ministerpräsident von der Pfordten[3]) ausdrücklich, ferner anerkannte er nicht die Verpflichtung der Regierung, in der Form des Gesuches um nachträchliche Genehmigung die gemachten Ausgaben der Landtagswilligung zu unterbreiten; er meinte, es genüge die bloße Vorlage der Nachweisungen, welche die Kammern materiell prüfen können. Er berief sich ausdrücklich auf die Übung der letzten 15 Jahre seit dem Verf. Verst., durch welche dieses sicher am besten interpretiert worden sei;[4]) ähnliche Ausgaben auf den Reservefonds und Etatüberschreitungen hätten in dieser

[1]) R. 1859, Beil. I S. 272 ff.

[2]) R. 1859, Pr. I S. 243 ff.

[3]) R. 1859, Pr. I S. 264—268, 272.

[4]) Man sieht hier, wie gefährlich Präzedenzfälle sind, und besonders solche, die in der Nichtausübung einer Befugnis bestehen; der loyale Verzicht im einzelnen Falle wird sogleich zur Regierung des Rechtes überhaupt benützt.

Zeit immer ohne besondere Form die Prüfung durch die Kammern überstanden. — Der Regierungsstandpunkt blieb in der Minderheit; die Kammer der Reichsräte trat sämtlichen Verwahrungen der Abgeordnetenkammer bei. Die Verwahrung wurde allgemein als die mildeste Form betrachtet, welche eben nur Form sei und keine reelle Wirkung erzielen könne.

III. Dieser Landtag hatte dem Könige Max II. gezeigt, daß er in seinem Regierungssysteme nun schwenken müsse. Wiederholte Auflösungen des Landtags hatten die Opposition der Landtagsmehrheit nicht brechen können. Nicht nur die anfänglich liberale Mehrheit, sondern schließlich auch die hierauf aus dem Zentrum gebildete Mehrheit griff das reaktionäre Ministerium von der Pfordten an. Und so führte denn der König, nachdem er auch im Landtagsabschiede vom 26. März 1859 sich beklagt hatte, daß die Kammerverhandlungen „alles Maß so sehr überschritten hätten", die entscheidende Tat mit den Worten aus: „ich will Frieden haben mit meinem Volke", und entließ das Ministerium von der Pfordten. An seine Stelle trat ein neues Ministerium mit v. Schrenk als Ministerpräsident. Wenn der Landtag demselben auch geneigter war, so mußte der Konflikt mit dem früheren Ministerium doch erst jetzt zum eigentlichen Austrage kommen, da die Amtshandlungen desselben mit Vorlage der Rechnungsnachweisungen nunmehr der nachfolgenden Kontrolle des Landtages unterworfen wurden.

Im nächsten noch im selben Jahre tagenden Landtage nahmen die beiden bis jetzt sich gegenüber stehenden Landtags- und Regierungsansichten ernsthaft den Kampf miteinander auf. Die Rechnungsnachweisungen brachten nicht nur wieder Ausgaben ans Licht, die, ohne dringlich zu sein, auf den Reservefonds gemacht worden waren, sondern auch eine Ausgabe (Zuschuß zur Grunderwerbung für einen Straßenbau), die im Budget ausdrücklich abgelehnt worden war.[1]) Die Anträge

[1]) A. 1859/61, Beil. IV S. 224 § 9, 362 ff., 401, 402; St. B. II S. 256.

des Ausschusses der Kammer der Abgeordneten gingen auf Nichtanerkennung der Posten, bezüglich dreier derselben nun auch auf Rückzahlung der betreffenden Beträge.

Das Ministerium von der Pfordten, welches diese Budgetverletzungen vorgenommen hatte, war unterdessen entlassen. Der neue Minister v. Schrenk betonte bei Ankündigung der Vorlagen ausdrücklich, daß hinsichtlich der à conto des Reichsreservefonds gemachten Auslagen noch nachträgliche Zustimmung des Landtags werde verlangt werden.[1]) Die Regierung hatte also den formalistischen Standpunkt des früheren Ministers aufgegeben, damit war aber die staatsrechtliche Anschauung einigermaßen verrückt worden. Der wichtigste Schritt nach vorwärts geschah durch die Äußerungen der Abg. Dr. Völk und Dr. Barth (lib.).[2]) Sie erkannten, daß eine bloße Verwahrung nichts anderes sei, als ein formalistischer Ausspruch der Mißbilligung. Die Regierung habe selbst verlangt, daß die Kammer nachträglich zustimme; dabei rechnete sie also damit, daß diese Zustimmung nicht erteilt werden könnte, und sie könne sich nichts anderes gedacht haben, als daß sie dann eben die Summen refundieren müsse; daher habe ein Antrag, wie der des Ausschusses, bei einzelnen Posten Verwahrung einzulegen, also Nichtanerkennung auszusprechen, bei anderen aber dazu noch den weiteren Antrag auf Refundierung zu stellen, keinen Sinn; denn diese müsse in jedem Falle, wo die Ausgabe nicht anerkannt würde, eintreten. Mit der Verwahrung aber nur auszudrücken, daß die Form der vorgängigen Zustimmungserholung verletzt sei, gehe auch nicht an, denn dann müßte dies bei allen Formverletzungen eintreten (wie das auch z. B. vom Abg. Mandel und Föckerer I [S. 285] ausgesprochen wurde), es stehe aber nichts im Wege, und sei auch die Ansicht des Finanzausschusses, daß man in einzelnen Fällen, trotzdem die Form verletzt sei, nachträglich aus Zweckmäßigkeits-

[1]) A. 1859/61, St. B. I S. 89, 90.
[2]) A. 1859/61, St. B. I S. 259, 263, 265, 288, 289.

gründen die Genehmigung erteile und selbst von der mildesten Form der Verwahrung Abstand nehme.

Es waren dies die wichtigsten Punkte. Allein die Anschauungen Barths und Völks blieben nur soweit in der Mehrheit, als nicht für alle Formverletzungen Verwahrung eingelegt wurde, sondern nur in den von dem Ausschusse beanstandeten Fällen, im übrigen aber wurden ihre Ansichten nicht geteilt, und nur bei dreien von den Ausgaben, wegen welcher Verwahrung eingelegt wurde, noch dazu der Antrag auf Refundierung beschlossen.[1]) Die Anträge des Finanzausschusses wurden alle angenommen und an die Kammer der Reichsräte geleitet. Diese sah sich, was die drei Anträge auf die Refundierung der Summen anlangte, einem Novum gegenüber, während sie hinsichtlich der bloßen Verwahrungen im selben Jahre bei den vorigen Nachweisungen schon ihr Einverständnis kundgetan hatte. Die Kammer der Reichsräte[2]) ließ sich durch die Erklärungen des neuen Ministers und dessen nunmehr völlig konstitutionelles Vorgehen dazu bewegen, den

[1]) Auch sonst gab es im einzelnen Streitpunkte: so bezügl. der Ausgaben, welche, ohne daß das Budgetrecht verletzt wird, aus dem Reichsreservefonds bestritten werden dürfen. Der Abg. Schlör (lib.) (283, 284) nahm Bezug auf den Art. 23 der Formations-V.O. von 1825 und glaubte, es dürften nur budgetmäßige Zwecke daraus erfüllt werden, er diene also nur zur Ergänzung der einzelnen Etatspositionen, wenn unvorhergesehener- und dringlicherweise hier erhöhte Ausgaben erwachsen, während der Abg. Langa (bayr. patriot.) die Mittel des Reichsreservefonds nicht für alle unvorhergesehenen Ausgaben, mögen solche im Etat schon vorgesehen sein oder nicht, sondern auch für notwendige, wie nützliche, zweckmäßige Bedürfnisse verwendet wissen wollte, vorausgesetzt, daß man eben den Landtag vorher nicht hat befragen können. A. 1859/61, St. B. I S. 281, 282. — Der Abg. Schlör ging noch über Völk und Barth hinaus und meinte, wenn eine Indemnity-Bill (die nachträgliche Genehmigung) nicht zustande komme, dann werde die Kammer in der Lage sein, einen solchen Posten in den Einnahmen einer künftigen Periode aufzuführen und dadurch die Staatsregierung zu vermögen, die Staatskasse zu reintegrieren und die Rechnungen zu berichtigen.

[2]) R. 1859/61, Pr. I S. 405 ff.

Anträgen der Kammer der Abgeordneten die Zustimmung zu versagen bezw. die Posten nachträglich zu genehmigen, indem sie die Sache darnach beurteilte, ob materiell, wenn die rechtzeitige Bewilligung eingeholt worden wäre, dieselbe erteilt worden wäre. Damit fielen natürlich auch die Refundierungsanträge. Sie erachtete jedenfalls wegen der bloßen Formverletzung der rechtzeitigen Vorlage eine Verwahrung nicht für notwendig. Die eine Ausgabe auf den Straßenbauzuschuß wurde einer späteren Beratung vorbehalten, doch betonte der Referent hier ausdrücklich, daß er das Vorgehen der Kammer, den Refundierungsantrag, für gerechtfertigt halte.[1])

Damit waren nun auf jeden Fall die beiden Refundierungsanträge der Kammer der Abgeordneten, die ja als Anträge an die Krone eines Gesamtbeschlusses der Kammern bedurft hätten, gefallen, es fragte sich nun, weche Bedeutung sollte es haben, daß einzelne Ausgabeposten von der Kammer der Abgeordneten allein nicht anerkannt wurden. (Verwahrung ist soviel wie Nichtanerkennung.)

Der Abg. Dr. Völk, dessen Anschauung in der Kammer der Abgeordneten schon das erste Mal nicht durchgegangen war, griff in derselben die Sache wieder auf.[2]) Er ging von dem Unterschiede aus, der zwischen der Einbringung eines Gesetzentwurfes auf nachträgliche Genehmigung und der leeren Form des Gesuches, dieselbe gelegentlich der Nachweisungenvorlage zu erteilen, bestehen würde, wenn bei letzterer die Sache damit erledigt wäre, daß eine Kammer die Genehmigung erteilt, die andere nicht. Denn in diesem Falle genüge hier der bejahende Ausspruch einer Kammer, um die Ausgabe zu legalisieren, dort genüge die Verweigerung einer Kammer, um den ganzen Gesetzentwurf und die gemachten Ausgaben zu Fall zu bringen. Es könne die Form, ob ein Gesetzentwurf vorgelegt,

[1]) R. 1859/61, Pr. I S. 425.
[2]) A. 1859/61, St. B. III S. 2 u. 3.

oder ob ein Nachpostulat bei Gelegenheit der Nachweisungen gestellt werde, nie eine derartige Wesenheit enthalten, daß dadurch bezüglich der Genehmigung staatsrechtlich und in Bezug auf die Justifikation sich etwas ändere. Weiterhin beschäftigte er sich konform seiner früher schon geäußerten Ansicht mit den Folgen der Nichtgenehmigung, dieselben bestünden **von Natur aus** in der Refundierungspflicht, dazu bedürfe es nicht eines eigenen Antrages, einer eigenen Beschwerde, einer Anklage, sondern die von einer Kammer ausgesprochene Versagung der Genehmigung ziehe sie von selbst nach sich. Er bat sodann den Staatsminister um Aufklärung, wie sich die Regierung zu dieser seiner Meinung verhalte. Der Finanzminister von Pfeuffer antwortete sehr ausweichend und vorsichtig: Die V.-U. Tit. VII § 10 spreche nicht davon, was mit den Nachweisungen zu geschehen habe, also auch nicht davon, daß sie der Anerkennung bedürften. Der Finanzminister habe seinerzeit in seiner Erklärung nur dargetan, daß Ausgaben gemacht worden seien, die der vorgängigen Bewilligung bedurft hätten, habe aber nicht um nachträgliche Genehmigung nachgesucht (!), dies hätte nur durch eine besondere Gesetzesvorlage geschehen können. Wo kein besonderer Antrag gestellt worden sei, habe der Umstand, daß die eine Kammer einen Posten nicht anerkennt, die andere ihn anerkennt, keine weitere Folge, als daß es bei der Verausgabung verbleibe. Das Willigungsrecht, welches das Verst.-Verst. den Kammern als Gegenmittel gegen Budgetrechtsverletzungen gibt, wurde vom Minister völlig unerwähnt gelassen (während Seydel, der ja dessen Standpunkt im allgemeinen teilt, es nach unserer Auffassung dadurch, daß er es als Willigungsrecht zum **künftigen** Budget auffaßte, nicht richtig beurteilte). Die Kammer der Abgeordneten blieb auf ihren früheren Beschlüssen stehen. Abg. Dr. Völk behielt sich gegenüber der präjudiziellen Erklärung des Finanzministers die entsprechende Antragstellung und weitere Wahrung und Geltendmachung der Rechte der Kammer vor. Wenige Tage später richtete er dann [1])

[1]) A. 1859/61, St. B. III S. 37—38.

unter Vorhalt jener Erklärung des Ministers eine Interpellation an das Gesamtstaatsministerium, ob und inwieweit sich dieses auf den Standpunkt des Finanzministers stelle. Die Erklärung, welche das Gesamtministerium in einer der nächsten Sitzungen abgab,[1]) teilte vollkommen den Standpunkt des Finanzministers; sie ging ebenfalls davon aus, daß durch die Verfassung eine förmliche Justifikation der Nachweisungen, eine Dechargeerteilung nicht gefordert werde; der Vorbehalt der Genehmigung der Kammern bei den einzelnen Posten habe nur das Anerkenntnis des ständischen Willigungsrechtes im Grundsatze wahren wollen. Sehr eigentümlich berührt es, wenn man weiter erklärte, an den Grundsätzen des Verf.-Verst. unverrückt festhalten zu wollen, und auch hier das dort genannte „Willigungsrecht" überging, und nur das Antrags-, Beschwerde- und Anklagerecht aufführte, zu deren Ausübung ja allerdings Gesamtbeschluß nötig ist.[2]) Die Erklärung des Gesamtministeriums fand die Zustimmung der Mehrheit, also auch diesmal wurde Dr. Völks Ansicht abgelehnt.

Unzweifelhaft war damit ausgedrückt, daß eine wirkliche Dechargeerteilung, mit der praktischen Folge, daß sie notwendig sei, um die Minister von der parlamentarischen und tatsächlichen Haftung für alle Budgetrechtsverletzungen zu befreien, im bayerischen parlamentarischen Leben nicht gefordert sei, daß den Kammern nur die eines Gesamtbeschlusses bedürftigen Antrags-, Beschwerde- und Anklagerechte (nach Tit. VII § 19, 20, Tit. X § 5 der V.-U. und nach den Bestimmungen des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vom 4. Juni 1848) als

[1]) A. 1859/61, St. B. III S. 171, 172.

[2]) In einem Punkte allerdings hatte das Gesamtministerium sicher Recht, daß die Frage, auf welche Weise die Bewirkung des bei einzelnen Posten beantragten Ersatzes nach staatsrechtlichen und prozessualen Gesichtspunkten mit Erfolg durchzuführen wäre, sehr schwer zu lösen ist; allein diese bleibt bestehen, ob nun die Refundierungspflicht durch Gesamtbeschluß ausgesprochen werden muß oder nicht.

Gegenmittel gegeben sind, und alles übrige, Verwahrungen ꝛc. eine andere als innere Bedeutung ohne greifbare Folgen nicht besitze.

Dies wird noch bestätigt durch den dem König mitgeteilten Gesamtbeschluß, welcher erwähnte, daß sich die Kammern über die gemeinschaftliche Anerkennung der von den Kammern der Abgeordneten beanstandeten Ausgaben und über die Ersatzanträge nicht haben vereinigen können.

IV. Bei der Vorlage der Nachweisungen für die Jahre 1863—66 wiederholten sich die tatsächlichen Ereignisse von 1859/61; doch waren die staatsrechtlichen Grundsätze jetzt wesentlich klarer geworden.

1. Der Justizminister stellte wegen Ausgaben auf den Reservefonds, die nicht unvorhergesehen und dringend gewesen, einen förmlichen Antrag auf nachträgliche Genehmigung derselben und sprach damit die Anerkennung aus, daß die Kammern berechtigt seien, solchen Ausgaben die Anerkennung zu verweigern. Mit Rücksicht auf diese Erklärungen des Ministers zog der Referent seinen Antrag auf Verwahrung wegen dieser Ausgaben zurück, sein Antrag ging vielmehr auf Erteilung der Anerkennung und Zustimmung zu den Nachweisungen.[1]) Bemerkenswert ist, daß der Minister doch von dem strengen Standpunkte jener Erklärung des Gesamtministeriums zurückging und die „laxere Form" des Einholens der Nachgenehmigung gelegentlich der Vorlage der Rechnungsnachweisungen ergriff und nicht eine Indemnity-Bill einbrachte.

2. Im selben Jahre griff der Landtag, noch immer auf dem milderen Standpunkt stehend, den Abg. Dr. Völk bekämpft hatte, wieder zu der Form der Verwahrung, mit der er eigentlich recht schlechte praktische Erfahrungen gemacht hatte. Die Regierung hatte entgegen dem Ministerverantwortlichkeitsgesetze und dem Finanzgesetze nebst Budget für die VIII. Finanzperiode im Laufe derselben ohne Willigung der Kammern die Ministerstandesgehälter von 3000 fl. auf 6000 fl.

[1]) A. 1866/69, Beil. III S. 314.

erhöht.[1]) Als Mindestmaß dessen, was die Kammern dagegen tun können, wurde die Verwahrung angesehen, von dem Referenten und vom Ausschusse auch beantragt. Die Staatsminister legten diesem Antrage gegenüber eine Erklärung ins Protokoll nieder, die sich dahin aussprach, daß der Betrag für die Ministerstandesgehälter, nachdem die Festsetzung derselben ein Kronrecht sei, überschreitbar wäre.[2]) Die Kammer der Abgeordneten nahm die Verwahrung an.[3])

Abg. Dr. Völk selbst hatte seine Anschauung, mit der er 1859 nicht durchgedrungen war, aufgegeben und beschränkte sich diesmal auf die Zustimmung zur bloßen Verwahrung. Der Referent der Kammer der Abgeordneten erachtete eine Verletzung des Budgetrechtes aus Gründen, die allerdings nur sehr oberflächlich dargelegt wurden, in diesem Falle nicht gegeben, und beantragte, dem Verwahrungsbeschluß der Kammer der Abgeordneten nicht beizutreten,[4]) da eine solche nur dann zulässig sei, wenn ein Recht verletzt worden, was nach seiner Ansicht nicht der Fall sei. Die Reichsräte beschlossen, der Verwahrung nicht zuzustimmen.[5])

Der Landtag sah sich daher wie 1859/61 in der Lage, an den König zu berichten, daß sich die beiden Kammern hinsichtlich der Verwahrung nicht hätten vereinigen können, im übrigen aber bezüglich der Nachweisungen Gesamtbeschluß erzielt sei.[6])

---

[1]) A. 1866/69, Beil. III S. 337, 338, 342.

[2]) Die budgetrechtliche Seite der Frage war die, daß zunächst eine Überschreitung der Etatssätze nicht stattfand, da die Erhöhung nur eine Verschiebung in der Zusammensetzung des Gesamtgehaltes aus Dienst- und Standesgehalt bedeutete. Dagegen sei das Willigungsrecht in Ansehung des Pensionsetats verletzt; der Pensionsetat gehe davon aus, daß der unentziehbare Standesgehalt, die Pensionsnorm, 3000 fl. betrage; durch Erhöhung derselben vermehre sich der Pensionsbedarf, und hiezu sei eine Willigung der Kammern nötig.

[3]) A. 1866/69, St. B. II S. 468.

[4]) R. 1866/69, Beil. V S. 36.

[5]) R. 1866/69, Pr. VI S. 57.

[6]) A. 1859/61, St. B. V S. 213.

3. Bei den Nachweisungen der Militärausgaben von 1866/67 bat der Kriegsminister um nachträgliche Genehmigung von Budgetüberschreitungen, welche anstandslos von beiden Kammern erteilt wurde.[1])

4. Alle übrigen Nachweisungen der vorhergegangenen und der folgenden Jahre wurden von den Kammern anerkannt, ohne daß sie Anlaß zu einem Verwahrungs- oder anderen Antrag nahmen.

5. Erst die Nachweisungen über die Militärausgaben des Jahres 1871 gaben wieder Gelegenheit zu Beanstandungen und besonderen Anträgen. Der Ausschuß beantragte,[2]) einer von der Kriegsverwaltung eigenmächtig vorgenommenen Verwendung von noch disponiblen Mitteln des Jahres 1871 als Zuschuß zum Militärwitwen- und Waisenfonds zwar die nachgesuchte nachträgliche Genehmigung zu erteilen, aber unter Verwahrung gegen die verspätete Erholung der Zustimmung des Landtags. Materiell glaubte man dem Vorgehen der Kriegsverwaltung zustimmen zu sollen, die Verwahrung betraf nur die Formverletzung der späten Vorlage. Den gleichen Antrag stellte man noch wegen einer ähnlichen Verwendung verfügbarer Summen; trotzdem der Ausschuß hier auch in materieller Beziehung sich ablehnend verhalten wollte, beantragte die II. Kammer unter der entsprechenden Verwahrung auch hier die nachträgliche Genehmigung, weil sie bei der Haltung der Kammer der Reichsräte von vornherein wußte, daß diese die Genehmigung erteilen würde. Das Mittel der Verwahrung ist somit gegenüber seiner Verwendung in den 60er Jahren wesentlich milder und nichtssagender geworden. Damals stellte man es noch der Nichtanerkennung gleich; jetzt sprach man die Anerkennung aus und hängte ihr nur die Verwahrung an, beides war getrennt, letztere sollte nicht mehr bedeuten, als den Ausdruck der Rüge einer Formverletzung. Der Ausübung materieller Rechte und Befugnisse machte

[1]) A. 1870, Beil. III S. 1, 18, 19, IV S. 452.
[2]) A. 1875, Beil. IV S. 418.

eine formalistische Auffassung Platz. Obwohl man die Genehmigung nicht zu geben sich für berechtigt hielt, erteilte man diese doch, weil man von der Wertlosigkeit einer einseitigen Anerkennungsverweigerung überzeugt war. Das Streben nach dem Dechargegesetze, das in den Ansichten des Dr. Völk in den 60er Jahren seinen Höhepunkt erreicht hatte, ohne einen Sieg zu erringen, verebbte mehr und mehr.

Die Kammer der Abgeordneten stimmte jenen Anträgen des Ausschusses ganz in dessen Sinne zu.[1]) Die Kammer der Reichsräte nahm den ersten Antrag der Abgeordnetenkammer an, auch sie erteilte unter der Verwahrung die nachträgliche Genehmigung, den zweiten Antrag lehnte sie ganz ab, da sie die Kriegsverwaltung zur Verwendung der Summe für berechtigt hielt und demnach keinen Grund weder für eine nachträgliche Genehmigung noch für eine Verwahrung sah.[2])

Als Gesamtbeschluß wurde der Krone mitgeteilt:[3]) 1. daß sämtlichen Nachweisungen die Anerkennung erteilt sei, 2. daß hinsichtlich des Zuschusses zum Militärwitwen- und Waisenfonds unter Verwahrung wegen verspäteter Einholung des Landtagsvotums die nachträgliche Genehmigung erteilt worden sei.

Ziffer 1 konnte so lauten, da ja auch bezüglich des zweiten Postens Gesamtbeschluß insofern da war, als die Kammer der Reichsräte die vorgängige Landtagswilligung als gegeben erachtete und die Abgeordnetenkammer dies zwar leugnete, aber die nachträgliche Genehmigung erteilte, also immerhin Gesamtbewilligung erfolgte.

Aber die von der Abgeordnetenkammer allein beschlossene Verwahrung blieb in der Luft hängen; früher wurde in der Mitteilung des Gesamtbeschlusses die Nichterzielung eines solchen hinsichtlich der Verwahrungen stets erwähnt, und diese somit offiziell zur Kenntnis der Krone gebracht. Diesmal verlautete davon nichts; es mag dies die Folge des Umstandes

---

[1]) A. 1875, St. B. III S. 327, 329.
[2]) R. 1875, Pr. I S. 108—118.
[3]) R. 1875, Beil. I S. 47.

sein, daß die Verwahrung jetzt nicht mehr der Ausdruck der Nichtanerkennung einer Ausgabe sein sollte, sondern die wesentlich geringere Bedeutung der resolutionsmäßigen Kundmachung einer Verletzung der konstitutionellen Form hatte.

Wie sehr in jenen Zeiten die Meinung von der Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle der Rechnungen herabgesunken, bezeugen einige Vorgänge in der Abgeordnetenkammer. Es ist auffällig, daß gerade diejenigen, welche die parlamentarische Einflußnahme auf die Prüfung der Verwendung der Staatseinnahmen auf das höchste Maß steigern wollten, aber gegen die feste Stellung der Regierung nicht durchgedrungen waren, nunmehr die geringste Meinung von der Bedeutung der Rechnungsprüfung hatten. So äußerte sich Dr. Völk[1]) im Jahre 1872 folgendermaßen: „Bei unseren Nachweisungen werden Sie gefunden haben, daß diese einzelnen Kapitel stets damit endigen, es sei den Nachweisungen die Anerkennung der Kammern zu erteilen. Wer nicht wüßte, daß das die leerste Phrase von der Welt ist, der könnte glauben, daß damit wirklich etwas gesagt sei, wenn gesagt ist, es sei den Nachweisungen die Anerkennung zu erteilen. Damit ist aber gar nichts gemacht. Die Kgl. Staatsregierung verlangt gar keine Anerkennung, das hat sie wiederholt in Landtagsabschieden ausgesprochen. Sie will keine Anerkennung und braucht keine Anerkennung. Die Staatsregierung legt die Nachweisungen vor, und damit punktum. Ob die Nachweisungen anerkannt werden oder nicht, ist staatsrechtlich vollkommen gleichgültig. Allein, meine Herren, das ist nicht ganz gleichgültig, ob man aus den Nachweisungen Veranlassung nimmt, einen Antrag oder eine Beschwerde an die Staatsregierung zu stellen. Und das ist ein Recht, welches die Kammer auszuüben hat, aus den Nachweisungen Veranlassung zu nehmen, Anträge an die Kgl. Staatsregierung zu stellen. Von diesem Rechte öfter Gebrauch zu machen, war, als wir noch 6jährige Finanzperioden hatten, eine gute Veranlassung da, man hatte

[1]) A. 1871, St. B. I S. 438—440.

nur alle 6 Jahre ein Budget zu machen, und konnte mit dem, was man in Bezug darauf auf dem Herzen hatte, nur alle 6 Jahre darankommen, und es war sehr natürlich, daß man die Nachweisungen dazu benützte, um an dieselben verschiedene Anträge, Beschwerden anzuknüpfen; ja man hat früher sogar Verwahrungen damit verbunden, von denen man nachher einsah, daß sie gar keinen staatsrechtlichen Inhalt haben."

Im weiteren hielt er dafür, daß die bisherige eingehende Behandlung der Nachweisungen im Ausschusse und Plenum seit der Einführung der 2jährigen Finanzperioden veraltet und die Zeit totschlagend sei, und daß es künftig Sache des obersten Rechnungshofes werden solle, nicht nur die Ziffern zu prüfen, sondern auch auf die Einhaltung der Etatsgesetze Rücksicht zu nehmen, und Anzeige darüber zu erstatten, wenn die Regierung das Gesetz in dieser Beziehung verletzt habe.

Die in staatsrechtlicher wie in unmittelbar praktischer Hinsicht bedeutsamen Worte fanden zunächst keinen Widerspruch und spiegeln somit immerhin die Stimmung und Ansicht des Landtags wieder. Sie hatten aber auch einen praktischen Erfolg. Der Finanzausschuß beschloß am 19. Dezember 1873, daß die Referate über die Nachweisungen möglichst kurz gefaßt werden sollen. Und nach den Worten des Referenten[1]) scheint man nun in das andere Extrem verfallen zu sein, in das „zu wenig". Man beschränkte sich in den Berichten auf das Zitieren und Allegieren der ministeriellen Nachweisungen und Erläuterungen.

So befand sich anfangs der 70er Jahre die Prüfung der Rechnungsnachweisungen in technisch praktischer wie in staatsrechtlicher Hinsicht auf dem niedrigsten Grade der Bedeutsamkeit, und erst die Neugestaltung der eigenartigen Militäretatsverhältnisse mit ihren mannigfachen Budgetwidrigkeiten gab dem Landtage Gelegenheit, in dieser Hinsicht wieder Boden zu gewinnen.

---

[1]) A. 1874, St. B. I S. 393 (Triller).

6. Im bayerischen Militäretat begann seit 1872 die Zeit der notwendigen Unregelmäßigkeiten in der Verwendung der Mittel gegenüber den Budgetansätzen, und schon 1879 bemerkte der Referent des Finanzausschusses, Dr. Franckenburger (lib.[1]), daß nicht nur der Summe nach, sondern auch den Konsequenzen nach die Prüfung der Militärrechnung gewichtiger fast erscheine als die Feststellung des Etats; in der Zukunft gewann die Meinung, daß der konstitutionelle Einfluß gegenüber den Militärausgaben mehr bei der Vorlage der Rechnungen als des Etats zur Geltung zu bringen sei, festere Gestalt.

Die Kriegsverwaltung suchte für vorgenommene Übertragungen nachträgliche Genehmigung nach.[2]) Der Ausschuß beantragte mit Ausnahme einer Position, die aber im Plenum dann auch die entsprechende Erklärung seitens des Ministerialkommissärs fand, Anerkennung sämtlicher Nachweisungen und bei den einzelnen beanstandeten Posten die nachträgliche Genehmigung. Unter letzteren waren auch einige, welche als Einnahmen durch Reichsgesetze Bayern für bestimmte Zwecke zugewiesen wurden, und die die Kriegsverwaltung schon während der Etatszeit den betreffenden Zwecken zugeführt hatte. Auch hier, wo der Referent selbst anerkannte, daß die nachträgliche Genehmigung gar nicht versagt werden könne,[3]) so wenig wie die vorausgehende Zustimmung, da es sich um unbestritten nach Reichsgesetz notwendige Ausgaben handelte, wurde, nur weil trotz aller guten Gründe die Form verletzt worden war, nachträgliche Genehmigungserholung verlangt, und diese auch erteilt, (wie auch beim Etat alle die Posten, bei denen eine Verweigerung rechtlich gar nicht in Betracht kommen kann, der besonderen Willigung unterstellt worden). Wie sehr man diese nachträglichen Genehmigungen nur als Formsachen betrachtete und an eine Verweigerung derselben kaum dachte, geht schon daraus hervor, daß neben den einzelnen Anträgen

[1]) A. 1879, St. B. III S. 509.
[2]) A. a. O. S. 509—515.
[3]) A. a. O. S. 512.

des Ausschusses auf Erteilung derselben noch der Hauptantrag auf Anerkennung aller Nachweisungen gestellt wurde, so daß der Kammerpräsident nur über letzteren abstimmen lassen wollte, da ja in dieser Abstimmung, wenn sie, wie zu erwarten, bejahend ausfalle, implicite die Spezialanträge auch alle angenommen seien. Demgegenüber betonte nun allerdings der Referent Dr. Franckenburger, daß die Kammer ihr Willigungsrecht bei jeder einzelnen Position betätigen wolle, und setzte dies auch durch.[1]) In der Kammer der Reichsräte bemerkte der Referent nur, daß zu einzelnen Ausgabeposten der Militärverwaltung vom Kriegsminister Indemnität erbeten wurde, und verlas die hiezu von der Kammer der Abgeordneten gestellten Anträge (ob nur den Schlußantrag oder auch die Spezialanträge auf nachträgliche Genehmigung, geht aus dem St. B. nicht hervor). Eine Diskussion wurde nicht gepflogen, und den sämtlichen Nachweisungen für die Jahre 1872—77 in einer einzigen Abstimmung die Anerkennung erteilt.[2]) Der Gesamtbeschluß, der der Krone mitgeteilt wurde, enthält keine Bemerkung darüber, daß Indemnität verlangt wurde, sondern nur, daß sämtlichen Nachweisungen die Anerkennung erteilt sei.[3])

In der späteren Zeit sehen wir den Ausdruck „Indemnitätserholung" wechselweise gebraucht mit dem Ersuchen um „nachträgliche Genehmigung" bei der Vorlage der Rechnungsnachweisungen. Man war ja im Laufe der Zeiten davon abgekommen, daß man, wie vor den 60er Jahren kleinere und wohlbegründete Budgetwidrigkeiten überhaupt unbeanstandet passieren ließ; jegliche Überschreitung, nicht finanzgesetzliche Übertragung, außeretatsmäßige Ausgabe ꝛc. wurde jetzt von den Referenten bemerkt und erforscht und bei den Nachweisungen der nachträglichen Beleuchtung unterzogen. Bleiben wir zunächst bei den Fällen, in denen der formelle Ausdruck

[1]) A. a. O. S. 512.
[2]) R. 1879, Pr. II S. 1393—1395.
[3]) R. 1879, Beil. II S. 1412—1413.

der Beanstandung die „nachträgliche Genehmigung“ war: Da ergaben sich in den (Militär-)Nachweisungen der Jahre 1876—79 eine Unmenge von solchen Überschreitungen, auch einzelne außeretatsmäßige Ausgaben; es wurde ihnen, weil diese Unregelmäßigkeiten als vom Minister genügend begründet befunden worden, die Genehmigung auch immer erteilt.[1]) In der formellen Behandlung aber war man von dem Vorgehen gegenüber den Militärnachweisungen von 1876—79 wieder abgewichen, und, wenn wir die ganze Bewegung überblicken, wieder in einem die Landtagsrechte stärker zur Geltung bringenden Maße. Diesmal wurden nicht nur die Resultate der Abstimmung über die Schlußanträge, sondern auch die Beschlüsse über die Spezialanträge, welche die Genehmigung der einzelnen Budgetwidrigkeiten bezielten, als Gesamtbeschlüsse der Krone mitgeteilt,[2]) während dort die Krone nur die Gesamtanerkennung der Nachweisungen offiziell erfuhr.

Das Verfahren, welches man diesmal eingeschlagen hatte, blieb nun auch im Gebrauche. So wurde die Überschreitung und deren Deckung durch Ersparnisse und einen Nachtragszuschuß vom Reiche bei den Militärnachweisungen für 1890/91, desgleichen für Überschreitungen und außeretatsmäßige Ausgaben sowie deren Deckung durch denselben Modus bei den Militärnachweisungen für 1891/92 die Erteilung der nachträglichen Genehmigung und die Anerkennung der Rechnungsnachweisungen verlangt, bewilligt und der Krone mitgeteilt.[3])

Genau dasselbe Verfahren begegnet uns bei den Militärnachweisungen für 1892—98.[4])

---

[1]) A. 1877/81, St. B. V S. 654—59.

[2]) A. 1879/81, Beil. XII Abt. II S. 1085.

[3]) A. 1893/94, Beil. VI S. 483—630, 575—639; St. B. IV S. 470 bis 472. R. 1895/96, Pr. III S. 167, Beil. IV S. 239, 242.

[4]) A. 1895/96, St. B. VIII S. 847. R. 1895/96, Pr. V S. 499, 501, Beil. IVa S. 545, 547. A. 1897/98, Beil. XIX S. 832, 871, St. B. XII S. 922. R. 1897/98, Pr. VII S. 813, 815. R. 1899/1900, Beil. VI S. 521 A. St. B. V S. 549 f. R. 1899/1900, Beil. I S. 810, Pr. S. 349.

Die einfache nachträgliche Genehmigung steht auf völlig gleicher Stufe mit der Anerkennung, wie sie der Regel nach den unbeanstandeten Posten erteilt wird.

Wenn nun neben oder an Stelle dieser einfachen nachträglichen Genehmigung die Indemnitätserteilung tritt, so deutet schon das darauf hin, daß ihr innerer Wert ein anderer sein muß.

Auch Seydel befaßt sich mit dem Ausdruck „Indemnität"; er stellt die Frage, ob die Staatsregierung verpflichtet sei, für vorgefallene Budgetwidrigkeiten Indemnität beim Landtage nachzusuchen oder dessen nachträgliche Zustimmung zu erholen.

Seydel scheint, wie das „oder" andeutet, „Indemnität" und nachträgliche Genehmigung für synonym zu halten. Sodann stellt er die Frage gleich dahin, ob der Landtag an die betreffende Budgetwidrigkeit rechtlich eine Beschwerde, einen Antrag, ein Anklage knüpfen kann, und verneint dies in all den Fällen, wo der Regierung ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund zur Seite steht; da somit die Erklärung des Landtages logisch nur lauten könne, daß sie trotz der Budgetwidrigkeit von einem solchen Mittel absehe, so brauche auch die Regierung um Indemnität oder Nachgenehmigung nur nachzusuchen in all den Fällen, wo ein solches Mittel zu befürchten wäre, wo also kein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund da ist.

Seydels Ansicht steht die Praxis entgegen, welche in den Fällen, wo eine Ausgabe durch Gesetz geboten ist und gemacht werden mußte, ohne daß man den Landtag vorher um seine formelle Billigung fragen konnte, das Gesuch der Regierung um nachträgliche Genehmigung und die Erteilung derselben aufweist. Wir haben ein Beispiel hiefür in den durch die Reichsgesetze vom 14. Juni und 30. Juni 1873 festgesetzten Aufbesserungen für Unteroffiziere und Wohnungsgeldzuschüssen, und solche finden sich gerade in den Etats der Militärverwaltung eine große Zahl. Diese nachträgliche Ge-

nehmigung wurde nicht nur erteilt, sondern vom Kriegsminister ausdrücklich nachgesucht; daß dieser es nicht in der Meinung, dazu verpflichtet zu sein, getan hätte, ist nicht zu vermuten.

Und nun zur weiteren Frage: Decken sich die Begriffe Indemnität und Nachgenehmigung?

Wir haben die wichtigsten und typischsten Fälle, in denen Nachgenehmigung stattfand, schon aufgeführt und wenden uns nun zu den Fällen, in denen der formelle Ausdruck „Indemnität" lautete. Um den Unterschied und richtigen Begriff der beiden Formen zu finden, ist es nötig, die einzelnen Fälle gesondert und dann allgemein zu betrachten.

1. Der Militäretat für das Jahr 1895/96 wies für das Kriegsministerium einen bedeutend höheren Bedarf als das Vorjahr auf. Die Mehrung hatte darin ihren Grund, daß die Kriegsverwaltung die Regelung der Gehälter der höheren Militärbeamten konform der im Reiche bestehenden Ordnung vorgenommen hatte. Für dieses Vorgehen beantragte der Kriegsminister bereits im Finanzausschusse Indemnitätserteilung.[1]) Das Plenum der Kammer der Abgeordneten nahm diesen Antrag dann auch an.[2]) Die Reichsratskammer erteilte auch ihrerseits im Ausschusse und Plenum die Indemnität.[3]) Der Gesamtbeschluß enthielt hier neben der Genehmigung des gesamten Etats noch die Erteilung der Indemnität und die spezielle Bewilligung der angeordneten und vollzogenen Gehaltsregelung.[4]) Der Landtag anerkannte, daß die Ausgabe an sich eine „notwendige" sei, da er (entgegen einer früheren Anschauung) aus dem Bündnisvertrage eine Verpflichtung zur Gleichheit der Gebührnisse der Militärbeamten mit denen im Reiche als gegeben erachtete. Trotzdem glaubte der Landtag sein Budgetrecht beeinträchtigt. Wenn auch die Ausgabe an sich eine notwendige sei, so sei sie doch nicht so vordringlich gewesen, daß sie ohne vorhergegangene Willigung in Vollzug gesetzt werden mußte. Der Umstand allein, daß die Ausgabe eine „notwendige" war, genügte also noch nicht zur vollen Rechtfertigung, sondern es wurde auch weiter das Fehlen des Nachweises bemängelt, daß sie bei dieser Eigenschaft auch so *vordringlich* gewesen ist, daß die Kriegsverwaltung ohne vorherige Willigungseinholung zur selbständigen Ausführung hätte schreiten müssen. Mit Rücksicht auf den letzteren Umstand wurde die Indemnität verlangt.

---

[1]) A. 1895/96, Beil. VII S. 697.
[2]) A. 1895/96, St. B. V. S. 688.
[3]) R. 1895/96, Beil. IV S. 186/87, Pr. III S. 175—178.
[4]) R. 1895/96, Beil. IV S. 248.

2. In Ausführung des Reichsgesetzes vom 3. August 1893, welches die zweijährige Dienstzeit und somit eine erhöhte Friedenspräsenzstärke brachte, wurde dem Landtage ein Nachtragsetat zum Militäretat für 1893/94 in Vorlage gebracht. Mit der durch Reichsgesetz für Bayern ausgeworfenen Quote plante die Kriegsverwaltung, auch eine Unteroffiziersschule einzurichten, und stellte hiefür einen entsprechenden Ansatz in den Etat ein. Im Finanzausschusse war es nun als ein Eingriff in das Budgetrecht des Landtags bezeichnet worden, daß die Kriegsverwaltung bereits vor der Bewilligung die betreffenden Organisationen und baulichen Aufwendungen gemacht hatte, und der Kriegsminister wurde genötigt, hiefür um Indemnität nachzusuchen. Der Bericht des Ausschusses[1]) betonte, daß, wenn die Sache vordringlich gewesen wäre, die vordringliche Behandlung durch den Landtag hätte verlangt werden sollen. Der Ausschußantrag, die Indemnität zu erteilen, und die Errichtung der Unteroffizierschule zu genehmigen, wurde nach langer Debatte angenommen.[2]) Die Reichsratskammer teilte die Stellungnahme der Kammer der Abgeordneten und bewilligte die Indemnität und die Positionen.[3]) Der Gesamtbeschluß beider Kammern[4]) enthält neben der Zustimmung zu dem Nachtragsetat als ganzem die Bemerkung, daß die von der Militärverwaltung zu dem betr. Kapital nachgesuchte Indemnität erteilt, und die Errichtung der Unteroffiziersschule mit Vorschule genehmigt sei. Die Ausgabe selbst war eine solche, deren Bewilligung oder Verweigerung völlig in dem Belieben des Landtags war; wenigstens zitierte der Abg. Dr. Orterer (Zentr.) selbst das diesbezügliche vom Kriegsminister im Finanzausschusse gemachte Zugeständnis. Die Verletzung des Budgetrechts wurde aber noch darin erblickt, daß die Kriegsverwaltung die Sache, wenn sie wirklich so vordringlich war, nicht als vordringlich bezeichnet und so rechtzeitig den Landtage zur Behandlung veranlaßt hatte.[5]) Mit letzterer Argumentation wurde die Verantwortlichkeit für Budgetvorgriffe wesentlich gesteigert. Die richtigen Gründe für die Indemnitätsnotwendigkeit dürften, soweit dies aus den breiten und verallgemeinerten Erörterungen der Kammer der Abgeordneten, deutlich aber aus den unter Zustimmung des Plenums vom Referenten der Reichsratskammer gegebenen Erklärungen zu ersehen ist,[6]) die folgenden gewesen sein: Die Militärverwaltung konnte sich, wenn sie auch die Sache für vordringlich hielt, in diesem Falle nicht auf den Abusus berufen, daß die Militäretats in der Regel schon längere Zeit in Wirksamkeit sind, bevor sie vom Landtage beraten und genehmigt sind; denn die Neuausgaben waren keine

[1]) A. 1893/94, Beil. I Beilage 102.
[2]) R. 1893/94, St. B. II S. 520—534.
[3]) R. 1893/94, Beil. I 244—46, Pr. I S. 378—381.
[4]) R. 1893/94, Beil. I 260—261.
[5]) Ausschußantrag.
[6]) R. 1893/94, Pr. I S. 380.

solchen, welche nach den Bündnisverträgen unablehnbar gewesen; deshalb wurde dem Budgetrechte vorgegriffen.

3. Im November des Jahres 1891 wurde ein Nachtragsetat zum Militäretat eingebracht für die infolge des Reichsgesetzes vom 15. Juli 1890 festgestellte Vermehrung der Friedenspräsenzstärke. Dieser Nachtragsetat war bereits im Oktober 1890 in Wirksamkeit getreten, und am 31. März 1891 abgelaufen; die Vorlage erfolgte jedoch erst im November 1891. Der Ausschuß sah darin eine Verletzung des konstitutionellen Rechtes. Er anerkannte zwar, daß nach dem Reichsgesetze die Ausgabe geleistet werden müßte, und sohin eine Ablehnung gar nicht in Frage kommen könnte; um Indemnität müsse aber immerhin nachgesucht werden. Nach dem Berichte des Referenten, Abg. Wolf[1]) (lib.), hat die Kriegsverwaltung auch um Indemnität nachgesucht, welche der Ausschuß erteilte. Der Referent wurde aber vom Abg. Walter (Zentr.) sogleich berichtigt: es sei nicht für den ganzen Nachtragsetat, also für das verspätete Einbringen desselben um Indemnität nachgesucht worden; denn mit Recht habe sich die Kriegsverwaltung auf die Praxis berufen, daß der konstitutionelle Einfluß erst bei den Militärnachweisungen, nicht schon beim Etat geltend gemacht werde, daß man erst hinterher entscheide, ob eine Ausgabe so vordringlich gewesen sei, daß sie dazu berechtigte, sie ohne vorgängige Genehmigung zu machen. Es komme also auf die Natur der Ausgabe an; die Formverletzung, daß an sich die Genehmigung erst hinterher verlangt werde, sei beim Militäretat noch keine Budgetverletzung und bedürfe keiner Indemnität. In diesem Falle sei aber die Ausgabe absolut vordringlich gewesen, und deshalb keine Indemnität nötig. Nur eine Ausgabe sei nicht vordringlich, noch notwendig gewesen; nur für diese Ausgabe sei also Indemnität nachzusuchen und auch nur vom Kriegsminister nachgesucht und vom Ausschusse zu erteilen empfohlen worden. Der Präsident konstatierte, daß aus den erwähnten Gründen die nachgesuchte Indemnität auch vom Plenum der Kammer der Abgeordneten gewährt worden sei. Die Kammer der Reichsräte stimmte dem Beschlusse der Kammer der Abgeordneten, die in diesem Sinne erbetene Indemnität zu erteilen, im Ausschusse und Plenum mit der gleichen Begründung bei.[2]) Die Mitteilung des Gesamtbeschlusses an die Krone enthält die ausdrückliche Erwähnung der Indemnitätserteilung.[3])

Die Beanstandung erfolgte hier nicht wie gewöhnlich erst bei den Nachweisungen, sondern schon beim Etat, dessen Wirksamkeit allerdings schon abgelaufen war, so daß also faktisch der ganze Nachtragsetat die Form eines Gesetzes zur nachträglichen Genehmigung hatte.

---

[1]) A. B. 1891/92, St. VII S. 245—246.
[2]) R. 1891/92, Beil. VII S. 108, 109. Pr. V S. 102—104.
[3]) R. 1891/92, Beil. VII S. 135, 136.

Bemerkenswert ist aber, daß hier entgegen dem Vorgange bei den Lateinklassen, wo die Indemnitätsfrage auch bei den Etatsberatungen auftauchte, ein eigener formeller Indemnitätsbeschluß zustande kam und als Gesamtbeschluß bis an die Krone ging.

4. Der Militäretat für 1890/91 enthielt eine Position für einen Neubau; der hiefür bestimmte Platz war bereits ohne Willigung des Landtags angekauft worden, bezw. in dem betreffenden Vertrage die Genehmigung des Landtags nicht vorbehalten worden. Der Ausschuß beantragte daher, unter Wahrung des Grundsatzes, daß bei Verträgen über Immobilien die Genehmigung des Landtags vorzubehalten sei, die nachgesuchte Indemnität zu erteilen und die Position zu genehmigen.[1]) Der Antrag wurde in dieser Form vom Plenum der Abgeordnetenkammer und Ausschuß und Plenum der Reichsratskammer angenommen.[2]) In der Mitteilung des Gesamtbeschlusses an die Krone wurde neben den übrigen ziffermäßigen Modifikationen des Etats auch dieser zum Gesamtbeschlusse erhobene Antrag aufgeführt.[3]) Es war noch gar kein Geld verausgabt, sondern dem Budgetrechte nur in der Weise vorgegriffen worden, daß eine Ausgabe, deren Bewilligung andernfalls im freien Belieben des Landtages gewesen wäre, durch das selbständige Vorgehen der Regierung für ihn zu einer „notwendigen" geworden war.

Die Begründung des Vorgehens der Regierung lag darin, daß der Eigentümer des beteffenden Grundstückes sich nur auf einen sofort perfekten Vertrag einließ, so daß die Regierung entweder dieses aufgeben oder sich eben auf die Indemnitätserteilung verlassen mußte.

5. Im Jahre 1890 wurde ein Gesetzentwurf betreffend den Nachtragskredit für Neubauten 2c. der Militärbildungsanstalten eingebracht,[4]) weil die Militärverwaltung in wesentlichen Punkten von den Vorschlägen und Plänen abgewichen war, wozu sie nur zum geringen Teil durch äußere Verhältnisse genötigt worden, und nun die Mittel verbraucht waren. Es ist also hier der Fall gegeben, den das Verf.-Verst. die nicht entsprechende Bestreitung der Ausgaben nennt, und den, wie erwähnt, Seydel nicht als Budgetwidrigkeit auffaßt.[5]) Es handelte sich hier nicht

---

[1]) A. 1889/90, Beil. VIII S. 347, 629. — Wir bemerken hiezu, daß der Landtag im Laufe der Zeiten die Verpflichtungen des Fiskus aus zivilrechtlichen Verträgen als für sein Votum bestimmend anerkannt hat, aber eben deswegen verlangte, daß derartige Verträge nur mit Zustimmung des Landtags abgeschlossen werden dürfen. Vergleiche § 9 dieser Arbeit.

[2]) A. 1889/90, St. VI S. B. 202. R. Beil. IV S. 457, 490. Pr. IV S. 539.

[3]) R. 1889/90, Beil. IV S. 543.

[4]) A. 1889/90, St. B. VIII S. 661; VI S. 263.

[5]) Daß auch die nicht entsprechende Ausführung einer Ausgabe eine Budgetverletzung darstellt, bezeugt auch die folgende Äußerung des Abg. Walter (Zentr.) (A. 1883, St. B. I S. 215): „Über die Verwendung der bewilligten Summe werden wir seinerzeit bei der Prüfung der betr. Nachweisungen zu befinden haben, und wenn wir

um eine Überschreitung; denn der Bau war nur bis zu dem Maße geführt worden, als die Mittel reichten; die etatsmäßige Summe war noch nicht überschritten; die Regierung mußte also einen Nachtragskredit verlangen, und der Landtag konnte gegen sie nur unter dem Gesichtspunkte der „nicht entsprechenden Erfüllung" vorgehen. Es scheint nun im Ausschusse die Indemnitätsfrage behandelt worden zu sein, und auch im Plenum sprach man davon,[1]) daß man Indemnität erteilen müsse. Allein ein eigener Antrag darauf wurde nicht gestellt, und eine Abstimmung nur über die Artikel des Gesetzentwurfes gepflogen, und dieser auch in beiden Kammern angenommen.[2]) Warum der Landtag hier nicht auf einer formellen Einholung der Indemnität bestand, wo sich die Regierung sicherlich schwerer vergangen hatte, als im vorigen Falle, ist nicht ersichtlich.

6. Im Jahre 1891 bei Prüfung der Rechnungsnachweisungen des Reservefonds von 1888/89 wurden vom Ausschußberichterstatter[3]) verschiedene Posten beanstandet. Hinsichtlich dreier Posten vermochte die Regierung im Ausschusse die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit und somit die Rechtfertigung der Einstellung in den Etat der allgemeinen Reserve nicht nachzuweisen und erbat sich für diese Posten die Indemnität. Der Ausschußantrag ging dahin, für diese Posten die Indemnität zu erteilen, im übrigen die Nachweisungen anzuerkennen. Diese Anträge wurden auch vom Plenum angenommen.[4]) Ausschuß und Plenum der Kammer der Reichsräte stimmten den Beschlüssen der Kammer der Abgeordneten zu.[5]) Der Gesamtbeschluß, der an die Krone ging, erwähnte ausdrücklich, daß drei Ausgabeposten die Indemnität erteilt worden sei.[6])

7. 1888 brachte die Regierung einen Nachtrag zum Etat der Gymnasien ein, betreffend ordentlichen Zuschuß zur Personalexigenz der humanistischen Gymnasien. Es sollten mit der verlangten Summe die I. Lateinklassen, die ohne Zustimmung der Kammer errichtet worden waren und sich bisher nur aus den Schulgeldern erhalten hatten, mit eigenen Studienlehrern besetzt werden. Die Erläuterung, welche das Ministerium dem Nachtrage beigab, enthält noch keinerlei Indemnitätnachsuchung.[7]) Der Referent bemerkte: daß der Staatsminister im Finanz-

---

dort sehen, daß die Verwendung nicht so geschieht, wie sie nach unserer Auffassung hätte geschehen sollen, so wird es uns wohl möglich sein, dies im Wege von Erinnerungen gegen die Nachweisungen geltend zu machen."

[1]) A. 1889/90, St. B. VI S. 266 (Abg. Frhr. v. Lerchenfeld).
[2]) A. a. O. S. 267, R. 1889/90, Beil. IV S. 492—494, 562; Pr. IV S. 588—594.
[3]) A. 1891/92, Beil. XIX S. 371, 372.
[4]) A. 1891/92, St. B. VII S. 80.
[5]) R. 1891/92, Beil. VII S. 364, 416, Pr. VI S. 650—652.
[6]) R. 1891/92, Beil. VII S. 450, 451.
[7]) A. 1887/88, Beil. II S. 109.

ausschusse auf Befragen zugeben mußte, daß indirekt Staatsmittel dazu verwendet worden sind (also zu einer außeretatsmäßigen Ausgabe), und nun hat hierin der Finanzausschuß eine Verletzung des konstitutionellen Willigungsrechtes gesehen, für welche der Minister in voller Loyalität um Indemnität nachgesucht habe. Es sei auch über die Form der Indemnität gesprochen worden, der Ausschuß habe aber die vom Minister gewählte (mündliche) als ausreichend befunden und konstatiert, daß der Minister in dieser Frage das Willigungsrecht des Landtags anerkenne und den Antrag gestellt habe, ihm Indemnität zu erteilen, soweit das Willigungsrecht geschmälert worden sei. Der Ausschußantrag lautete:[1]) Bewilligung auf Grund der im Ausschusse seitens der Kgl. Staatsregierung abgegebenen Erklärung. Derselbe wurde im Plenum angenommen.[2]) Im Vortrage des Referenten im II. Ausschusse der Kammer der Reichsräte[3]) wurde die Frage der Budgetrechtsverletzung und der Indemnität ganz beiseite gelassen: er bat nur, den Beschlüssen der Kammer der Abgeordneten beizutreten. Der Ausschuß tat dies.[4]) Er scheint damit auch das „auf Grund der Erklärung des Ministers" (der Indemnitätsbitte) im Beschlusse der Kammer der Abgeordneten angenommen zu haben; doch geht es aus dem Protokoll nicht hervor, das den Wortlaut des Ausschußantrags nicht enthält. Im Protokolle der Plenarsitzung der Reichsratskammer heißt es:[5]) „Das Postulat wird vom Ausschuß in Übereinstimmung mit dem Beschlusse der Kammer der Abgeordneten zur Genehmigung empfohlen." Die Position wurde ohne besondere Abstimmung angenommen. Als Gesamtbeschluß wurde der Beschluß der Kammer der Abgeordneten nicht eigens der Krone mitgeteilt, sondern war nur ziffermäßig in dem Gesamtbeschlusse zum Finanzgesetze enthalten.

Eigentümlichkeiten des Vorgangs sind: Die Indemnität wurde nicht erst bei den Nachweisungen nachgesucht und erteilt, sondern beim Etat, aus dem einfachen Grunde, weil hier die Budgetwidrigkeit entdeckt wurde, und weil es unlogisch gewesen wäre, jetzt die Position zu genehmigen, und dann später bei den Nachweisungen über die früheren Jahre darüber noch zu verhandeln. Es ist damit bezeichnet, daß die Indemnitätserteilung nicht notwendig mit der Prüfung der Nachweisung zusammenhängt, sondern daß es nur darauf ankommt, daß das budgetwidrige Vorgehen **überhaupt** seine Genehmigung findet, die spätestens bei den Nachweisungen erteilt werden muß; denn mit der Anerkennung derselben ist ein Zurückgreifen auf etwa übersehene Fehler ausgeschlossen.

---

[1]) A. a. O. S. 194.
[2]) 1887/88, St. B. II S. 264.
[3]) R. 1887/88, Beil. III S. 184—185.
[4]) R. 1887/88, Pr. II S. 149.
[5]) R. 1887/88, Pr. II S. 149.

Die Indemnität wurde nicht ausdrücklich ausgesprochen, sie lag in der Genehmigung der Summe für die Zukunft mit der ausdrücklichen Erwähnung der Ministererklärung als Motiv der Bewilligung. Ob auch dieses Motiv Gesamtbeschluß erzielte, ist nicht zu ersehen. Jedenfalls gelangte von dem ganzen Vorgange und der Indemnitätserteilung keine Mitteilung an die Krone.

Die Budgetwidrigkeit bestand in dem Ausgeben von Staatsmitteln zu nichtbudgetmäßigen Zwecken, die weder unvorhergesehen noch dringlich waren, deren Bewilligung im freien Ermessen des Landtags gestanden wäre.

8. Einen Fall aus dem Jahre 1898 betreffend die Überschreitung des Postens „Alumneum in Regensburg“ [1]) können wir hier außer Betracht lassen, da wohl von einer Indemnität oder Nachgenehmigungserholung die Rede war, aber kein Antrag hierauf weder vom Minister noch vom Landtage gestellt wurde.

Wenn wir nun den ganzen Vorrat unserer Beobachtungen überblicken, so fällt uns zunächst auf, daß wir Budgetwidrigkeiten in ihrer großen Mehrzahl beim Militäretat sehen, und daß die Form der nachträglichen Genehmigung hauptsächlich bei Ausgaben für die Kriegsverwaltung angewandt wurde,[2]) daß sich dagegen die Indemnitätserteilung beim Zivil- und Militärbudget findet. Es ist also der Schluß gerechtfertigt, daß dies in der Eigenart des Militäretats begründet ist: Im Ziviletat sind die sämtlichen vorhersehbaren Bedürfnisse einzeln nach besonderen Ansätzen ausgeschieden; die unvorhergesehenen Ausgaben sind berücksichtigt durch eine Reserve.

Allein beim Militäretat ist für die unvorhersehbaren Fälle, deren Gesamtsumme hier verhältnismäßig größer ist

---

[1]) A. 1897/98, Beil. XIX S. 586, 587; A. 1897/98, St. B. XI S. 710, 711; R. 1897/98, Beil. VII S. 468, 580, Pr. VII S. 217; A. 1897/98, Beil. XVIII S. 501.

[2]) Nachträgliche Genehmigungen von Ziviletatüberschreitungen, für welche der Landtag schon bei der Budgetaufstellung für den Fall des Hervortretens besonderer Bedürfnisse die Ermächtigung — vorbehaltlich der nachträglichen Genehmigung — erteilt hatte, können ja nur als reine Formalitäten angesehen werden ohne Tragweite. Solche Vorbehalte waren sehr häufig für Vermehrung der Bediensteten bei den Bahnen, Telephon- und Telegraphenanstalten, bei letzteren auch für die Vermehrung der Anstalten selbst beschlossen worden. (A. 1895/96, St. B. VI S. 260; A. 1901/02, St. B. IX S. 477.)

als beim Ziviletat, kein Ansatz vorhanden, und doch müssen Gelder verwendet werden. Die Einnahmen der Militärverwaltung sind an sich so gering, und die vorhersehbaren Bedürfnisse so groß, daß die Mittel kaum für diese reichen, also an eine allgemeine Reserve schon gar nicht zu denken ist. Man half sich hier dadurch, daß man im Militäretat eine große Anzahl von Posten (sie betrugen oft über $^1/_8$ des Gesamtbedarfs) als übertragbar bezeichnete und damit die Befugnis erteilte, wenn hier irgendwo Mittel durch Ersparungen oder Minderausgaben frei werden, diese für die Überschreitung anderer Posten oder Befriedigung nicht etatsmäßiger anderer Bedürfnisse zu verwenden — beides unter dem Gesichtspunkte der Unvorhergesehenheit und Dringlichkeit. Ein weiterer Ausweg, den wir anfangs angewendet finden, war dann ferner der, durch besondere Gesetze Landesmittel in Anspruch zu nehmen, und endlich der bei den Nachweisungen von 1896/97, 1897/98 eingeschlagene, mittelst künstlicher Ersparnisse einzelne Ausgaben tatsächlich auf künftige Etatsmittel zu verweisen.[1])

Da der Militäretat in der Regel erst ein halbes Jahr nach Beginn des Etatsjahres beraten wird, kommen in der Zwischenzeit nicht bloß die fortlaufenden Bedürfnisse, sondern oft auch außerordentliche zur Befriedigung, ohne bewilligt zu sein.

Aber auch nach der Etatsfeststellung werden solche hier nötig, und zwar größtenteils aus technischen Gründen, welche eine größere Genauigkeit bei der Etatsaufstellung hindern.

Aus denselben Gründen können viele Bedürfnisse auch nur unter Überschreitung der dafür angesetzten Summen befriedigt werden. Endlich gilt der Satz, daß alle faktischen Ersparnisse der Zentralstaatskasse zugeführt werden und also Erübrigungen zu den Deckungsmitteln der Ausgaben des all-

[1]) A. 1899/1900, Beil. VI S. 521. — Hier wurde auch der Erlös aus angesammelten Ledervorräten zur Deckung verwandt, der eigentlich den sogenannten eigenen Einnahmen der Militärverwaltung und mit diesen der Zentralkasse zufallen würde; insofern wurden hier wieder Landesmittel in Anspruch genommen.

gemeinen Budgets verwendet werden; nachdem aber die für Heeresbedürfnisse disponiblen Einnahmen ohnedies sehr knapp bemessen sind, trachtet man darnach, die Ersparnisse möglichst den Heeresbedürfnissen zu erhalten, und verwendet sie daher für Ausgaben, für welche sie zwar nach dem Etat nicht bestimmt sind, die aber im nächsten Etat gemacht werden müßten, wo die Mittel unter Umständen dann nicht mehr vorhanden sein könnten. Es ist hier das Korrelat zu dem Verfahren bei der Etatfeststellung, wo auch abgestrichene Summen wieder für andere militärische Zwecke nach Vereinbarung von Regierung und Landtag bestimmt werden.

Ferner ist die Summe, welche der Heeresausgabenfestsetzung zu Grunde gelegt wird, nicht die endgültig zur Verfügung stehende, da sich diese nach dem tatsächlichen Verbrauche der andern Kontingente des deutschen Heeres richtet, so daß die bayerische Militärverwaltung entweder eine Nachtragsdotation erhält, oder von der ursprünglich ausgeworfenen Summe etwas zurückerstatten muß. Da im ersteren Falle neue Mittel zur Verfügung stehen, im zweiten Falle aber gewisse Bedürfnisse ihre Befriedigung nicht oder nicht ganz erhalten können, so ergeben sich notwendig auch hier Verschiebungen in den Budgetsummen, die bei der Vorlage der Rechnungsnachweisungen aufgedeckt werden.

Eine Reihe von Gesichtspunkten der Notwendigkeit und der Zweckmäßigkeit[1]) bringt also die häufigen Budgetwidrigkeiten im Militärhaushalte mit sich und es frägt sich nun, inwiefern die Kriegsverwaltung hier dem Willigungsrechte des Landtags vorgreifen kann; die Antwort wird jeweils durch die Stellungnahme des Landtags dazu gegeben. Und hier ist nun ersichtlich, daß der Unterschied der einfachen Nachgenehmigung und der Indemnität nur in den Bedürfnissen selbst und der Art ihres Hervortretens liegen kann. Daß

[1]) In zusammenfassender Weise in einer Erklärung des Kriegsministeriums enthalten. A. 1896, St. B. VIII S. 835.

der Unterschied vorhanden ist, bezeugt eine Äußerung des langjährigen Referenten Abg. Wagner (lib.):[1] Es war für gewisse Fälle Nachgenehmigung verlangt worden, und er selbst befand dahin, daß sie rückwirkend erteilt werden müsse; zugleich schlug er aber eine Rechnungsmanipulation vor, durch deren Anwendung für die Zukunft dem Willigungsrechte nicht mehr vorgegriffen würde; wenn nun, fuhr er fort, auf diese seine Anregungen nicht Rücksicht genommen würde, so müßte um Indemnität nachgesucht werden. Damit ist die Indemnität offensichtlich der Bedeutung nach als ein Steigerungsgrad der Nachgenehmigung bezeichnet.

Dies bezeugt aber auch der Umstand, daß im Jahre 1891 neben der Bewilligung der Positionen des Nachtragsetats (die hier identisch ist mit Nachgenehmigung) wegen eines Postens noch Indemnität verlangt wurde.

Es ist schon erwähnt worden, daß die Fortbewirkung der ordentlichen Ausgaben vor gesetzlicher Feststellung des neuen Etats als notwendiges Übel einer Beanstandung nicht unterworfen wird, während beim Ziviletat hier besondere Gesetze betreffend die provisorische Steuererhebung erlassen werden.

Die Gesamtsumme aller anderen Budgetwidrigkeiten, Überschreitungen, außeretatsmäßigen Ausgaben ꝛc. aber steht unter der Bedingung der Unvorhergesehenheit und der Dringlichkeit. Einer näheren Erklärung bedarf hier der letzte Ausdruck. Wenn wir uns an das halten, was darunter bei den auf den Reichsreservefonds gemachten Ausgaben verstanden wird, nämlich eine Schädigung des Staatsinteresses oder nach anderer Interpretation „des Zweckes der Ausgabe" selbst, so ist der Begriff hier nicht erschöpft. Nach dem Berichte des Referenten über die im Ausschusse ausgesprochene und angenommene Meinung der Kriegsverwaltung[2] braucht diese nicht in der Sache, in dem Zwecke selbst liegen, sondern der Charakter der Dringlichkeit ist beim Militäretat auch schon dadurch ge-

[1] A. 1897/98, St. B. XII S. 988, 989.
[2] A. 1897/98, St. B. XII S. 986—990.

geben, daß beim Hauptetat Erübrigungen gemacht wurden, die für die betreffenden Gegenstände nicht verwendet werden konnten, und die nun anderen Zwecken zugeführt werden sollen und müssen, um nicht in die Zentralstaatskasse zu fallen. Wenn hierin eine Dringlichkeit gefunden wird, so ist ferner der Kriegsverwaltung völlig freie Hand gegeben, was sie mit den Mitteln decken will, eine Unterscheidung zwischen notwendigen, d. h. in diesem Augenblicke und diesem Etat schon notwendigen Ausgaben und nur wünschenswerten fällt nicht mehr ins Gewicht. Es ist klar, daß diese Auffassung, welche der Landtag der Nachgenehmigung bei den Nachweisungen von 1894/96 zu Grunde legte, das Willigungsrecht bedeutend einschränkte. (Heißt es ja doch auch hier, wie in den früheren Fällen, die Überschreitungen unterliegen keiner „Beanstandung".) Dieses Gefühl hatte auch der Abg. Wagner und machte deshalb den Vorschlag jener Rechnungsmanipulation, nach welcher Ausgaben, die nicht ihrer Natur nach absolut dringlich sind, der vorherigen Genehmigung unterstellt werden können; deshalb erklärte er, daß man in Zukunft die Interpretation des Kriegsministers von der Dringlichkeit nicht mehr gelten lasse und Indemnitätsnachsuchung verlangen werde.

Wie sich die zukünftige Praxis hiezu stellen wird, bleibt abzuwarten; aber auch die Vergangenheit hat nicht immer, wie dort mehrfach fälschlich erwähnt wurde, die Ansicht des Kriegsministers in der Praxis geübt, wenn auch vielleicht groß gezogen. Als Begriff der Dringlichkeit zur Unterscheidung dafür, bei welchen Ausgaben das selbständige Vorgehen der Militärverwaltung gerechtfertigt erscheint, wurde fast stets der in der Sache selbst liegende Zwang angesehen.

Diese Eigenschaft kann nun natürlich Ausgaben zukommen, welche nach der einschlägigen Anschauungspraxis des Landtags als notwendige, nicht ablehnbare gelten, und solchen, bei denen das Willigungsrecht des Landtags ein freies ist. Bei letzteren liegt die Dringlichkeit eben darin, daß man sie aus den verschiedenen Gründen im gegebenen Momente besonders leicht oder gut oder billig, oder überhaupt

nur jetzt ausführen könne, während, würde man auf eine vorgängige Bewilligung warten, die Gelegenheit verpaßt wäre.

Daß an sich ablehnbare und nicht einmal in dem angegebenen Sinne dringliche Ausgaben eine Verletzung des Budgetrechts bedeuteten, zeigt das Beispiel der Indemnitätserholung für die vorzeitige Errichtung der Unteroffiziersschule.

Bei den ablehnbaren und dringlichen Ausgaben ist die Praxis nicht konsequent; so wurde für den ohne Vorbehalt der Genehmigung ausgeführten Ankauf für das Lindauer neue Garnisonslazarett — eine Ausgabe, die an sich ablehnbar war — Indemnität verlangt, obwohl nachgewiesen und anerkannt wurde, daß das betreffende Grundstück nur sofort und vorbehaltlos, oder gar nicht zu erhalten gewesen wäre. Andernteils befanden sich in den Nachweisungen, welche 1896[1]) vorgelegt wurden, verschiedene außeretatsmäßige Ausgaben, deren Begründung teils darin bestand, daß man eben jetzt besonders günstige Gelegenheit hätte, den Zweck zu erfüllen, teils darin, daß eben die Mittel dazu vorhanden waren. Hier wurde sogar von der sachlichen Dringlichkeit abgesehen — zwei Jahre darauf gab die Kriegsverwaltung jene eigentümliche Definition von Dringlichkeit ab — für alle Ausgaben wurde nur Nachgenehmigung verlangt.

Was nun die nicht ablehnbaren „notwendigen" Ausgaben anlangt, so wurde auch hier unterschieden zwischen den vordringlichen und nicht dringlichen.

Aber die Praxis ist hier ebenfalls schwankend: Noch im Jahre 1884 wurde für Ausgaben, die man als an sich notwendig ansah, Beschaffung von Handfeuerwaffen und neuen Granatzündern, die man aber in diesem Jahre schon außeretatsmäßig nur deshalb machte, weil gerade die Mittel vorhanden waren, also lediglich mit Rücksicht auf diese Zweckmäßigkeit, bloße nachträgliche Genehmigung verlangt und

[1]) A. 1895/96, St. B. VIII S. 835—837.

erteilt.[1]) Später unterschied man auch bei den „notwendigen“ Ausgaben dringliche und nicht dringliche. Ein beredtes Beispiel gibt uns die Indemnitätserteilung im Jahre 1891. Einesteils wurde festgestellt, daß sämtliche hier gemachten Ausgaben stattfinden mußten, daß aber die Tatsache, daß gewisse Ausgaben ohne vorherige Genehmigung nach bestehender Praxis geleistet wurden, noch keine Indemnität notwendig mache, daß aber unter diesen sämtlichen „notwendigen“ Ausgaben diejenigen allerdings der Indemnität bedürften, die nicht so vordringlich waren, als daß sie nicht vorher hätten bewilligt werden können. Das war nämlich die als notwendig anerkannte Aufbesserung der Militärbeamtengehälter, welche ganz gut so lange hätten verschoben werden können, bis der Landtag zusammentrat. Dieselbe Sache spielte sich ja dann bei der abermaligen Aufbesserung im Jahre 1895 ab.

Als festes Ergebnis können wir somit folgendes feststellen: Unter Dringlichkeit ist, abgesehen von einer mit dem Jahre 1898 wenigstens theoretisch abgeschlossenen Periode, in der man eine abweichende Definition gab, die in der Natur der betreffenden Ausgabe liegende Dringlichkeit zu verstehen.

Bei „notwendigen“ und dringlichen Ausgaben wurde stets bloße Nachgenehmigung verlangt.

Bei notwendigen, aber nicht dringlichen Ausgaben und bei den ablehnbaren und dringlichen Ausgaben ist die Praxis schwankend: In den Zeiten, wo man die freie Verfügung der Kriegsverwaltung zu beschränken suchte, verlangte man Indemnität, in milder gestimmten Landtagen nur Nachgenehmigung.

Bei ablehnbaren, nicht vordringlichen Ausgaben ist stets die Indemnitätserteilung angewandt worden. Das Bestreben der Praxis und auch einer gedeihlichen Verwaltung des nun einmal wirtschaftlich eigentümlichen Militärhaushalts geht jedoch dahin, als einziges genügendes Unter-

[1]) A. 1884, St. B. III S. 316, 317.

scheidungsmerkmal die Dringlichkeit anzusehen und in allen Fällen, wo diese vorhanden ist, sei es, daß es sich um ablehnbare oder notwendige Ausgaben handelt, die Erlaubtheit des Vorgriffes zu konstatieren und sich mit der Nachsuchung der Nachgenehmigung zu begnügen, alle anderen Budgetwidrigkeiten aber als Ungesetzlichkeiten zu beanstanden, für welche die Indemnität verlangt werden müsse.

Hiermit glauben wir die besonderen Eigentümlichkeiten der Budgetwidrigkeiten und ihrer formellen Verfolgung beim Militärhaushalt genügend klar gestellt zu haben, und es handelt sich nun darum, diese Ergebnisse unter Abstrahierung des speziell militäretatsmäßigen mit den Vorkommnissen im allgemeinen Etat zu verbinden.

„Nachträgliche Genehmigungen" finden wir beim allgemeinen Etat mit Ausnahme der bedeutungslosen Genehmigungen von bereits begutachteten Überschreitungen[1]) in der letzten Zeit nicht. Es ist dort auch keine Gelegenheit dafür; denn ein Fortwirtschaften, bevor der Etat festgestellt ist, in der Art wie beim Militäretat findet dort nicht statt; stets wird dort rechtzeitig ein Gesetz erlassen, welches die provisorische Steuererhebung und damit das Fortwirtschaften nach dem abgelaufenen Etat anordnet. Die unterdessen auftretenden, außerordentlichen Ausgaben finden in der Zwischenzeit ebenso, wie während des Etatsvollzuges ihre ordentliche Deckung in der allgemeinen Reserve für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse; diese Summe ist von vornherein dafür als Pauschalsumme angelegt, und bei der Prüfung kommt es nur darauf an, ob die daraus gemachten Ausgaben diese Kennzeichen besitzen. Wird die Frage bejaht, so waren die Ausgaben gerechtfertigt, und mit der Pauschalsumme von Anfang an bewilligt. Es braucht daher hier keine Nachbewilligung mehr stattfinden. Ob diese Ausgaben an sich ab- oder unablehnbar waren, ist gleichgültig; entscheidend ist ihre Dringlichkeit. Die Dringlichkeit ist aber nach der letzten authen-

[1]) A. 1891/92, St. B. VII S. 77, 78.

tischen Feststellung der Regierung und des Finanzausschusses dann gegeben, wenn die Aufschiebung bis zu einer Vorlegung der Postulate an den Landtag und Erwirkung der Bewilligung auf budgetmäßigem Wege das Staatsinteresse — unter welchem hier offenbar das wirtschaftliche verstanden ist — schädigen würde.[1]) Wird die Unvorhersehbarkeit oder Dringlichkeit vom Landtage verneint, so wird damit festgestellt, daß diese Ausgaben aus der Reserve nicht bestritten werden durften, und da andere Mittel nicht darauf appropriiert waren, budgetwidrig und unerlaubt waren, daß somit eine Verletzung des Bewilligungsrechtes gegeben ist, die nur durch Indemnität geheilt werden kann. (Beispiel: Indemnitätserholung 1891.)

Daß natürlich die Bestreitung von außeretatsmäßigen Ausgaben aus anderen Mitteln stets eine Budgetverletzung ist, geht schon aus dem Vorhandensein des Reservefonds hervor und aus dem Umstande, daß im allgemeinen Etat mit bedeutungslosen Ausnahmen eine Übertragung von Mitteln und die Verwendung von Erübrigungen ohne Willigung unzulässig ist. (Beispiel hiefür die Indemnität wegen der I. Lateinklassen.)

Über diese Ausnahmen ist folgendes zu sagen:

Die Übertragbarkeit der Positionen ist eine generelle Ermächtigung zur Verwendung nicht verausgabter Gelder zu andern Zwecken; sie ist nur gestattet, soweit sie im Finanzgesetze bezw. im Budget besonders vermerkt ist. Sehr häufig geschieht dies im Militäretat. Der Ziviletat enthält sie nur in geringerer Zahl. Dieser Grundsatz ist wiederholt ausgesprochen worden z. B.: A. 1883, St. B. I S. 196 (Abg. Walter), 1898/XII, S. 38, 39 (Stauffenberg). Es wurde vor allem daran festgehalten, daß nur die Summen bindend sind, die in den wirklichen Budgetartikeln, also im Gesetzestexte, enthalten sind; wenn diese in den Motiven und Erläuterungen noch weiter detailliert und spezialisiert werden, so ist die Regierung an diese Festsetzungen nicht gebunden und kann hier Übertragungen unbehelligt vornehmen. Bei den Summen des Gesetzestextes hingegen wurde immer die Übertragbarkeit eigens aus-

[1]) Diese Schädigung braucht nicht zugleich eine Schädigung des Zweckes der Ausgabe sein, welch letzteres der Referent Walter als maßgebendes Moment bezeichnete.

gesprochen, so z. B. eine Übertragung innerhalb des Budgets von einem Zwecke auf einen anderen bei Baupostен im Justizetat 1881 (A. 1883, St. B. I S. 196) ferner von einer Finanzperiode auf die folgenden unter jedesmaliger Verwendung für denselben Zweck, z. B. die Zuschüsse für Erwerbungen der Sammlungen, Anstalten für Wissenschaft, Kunst und Altertümer (A. 1886, St. B. VI S. 636, Fin.-Ges. für 1886/87 § 4).

Die Übertragungen teilen sich in zeitliche: von einer Finanzperiode in die andere, und räumliche: von einem Posten desselben Budgets auf einen anderen.

Der zeitlichen Übertragungen haben wir in Bayern dreierlei:

1. Die im Finanzgesetze als „auf die nächste Finanzperiode übertragbar" ausdrücklich bezeichneten, nämlich die Bewilligungen für Landbauunterhaltungskosten und für wissenschaftliche und für Kunstsammlungen (Übertragbare Fonds).

2. Nach der Bestimmung des Finanzgesetzes, daß Ausgaben auf den Bestand der früheren Finanzperiode auf die rückständigen Einnahmen der betreffenden Finanzperiode verrechnet werden müssen, sog. Restausgaben. Die Übertragung der Summen geschieht hier allerdings nicht ins Budget, nicht einmal als durchlaufende Post; es wäre dies leicht, nachdem sie in der Regel als sich gegenseitig aufhebend angenommen wurden. Es soll vielmehr dadurch vermieden werden, daß die Einnahmen und Ausgaben sich mit denen der laufenden Finanzperiode vereinigen; sie sollen ein Budget vollständig für sich bilden, in welchem Ersparungen und Defizits sich selbständig geltend machen. Gleichwohl sind es zeitliche Übertragungen; denn der Regel nach erlöschen mit Ablauf einer Finanzperiode alle Ausgabenkredite, und fallen alle restierenden Einnahmen als Ersparungen unter neuerliche Bewilligung des Landtags.[1]) (Sie werden auch nur summarisch nachgewiesen.)

---

[1]) Für beide Arten von Übertragungen hat das preußische Kompt.-Ges. eingehende Bestimmungen getroffen (§ 43—46).

1. Für Ausgaben, welche einem früheren Etatsjahre angehören und dort nicht geleistet wurden, werden die erforderlichen Beträge aus den Einnahmen dieses Etatsjahres *reserviert* und in das folgende Etatsjahr übertragen (Restausgaben.) Erst was nach dieser Reservierung noch übrig bleibt, bildet eine „Erübrigung".

2. Niemals soll es aber Erübrigungen geben bei den Baufonds und Ausgabenfonds, wo dies im Etat besonders zugelassen ist, also *bei den Fonds mit genereller Übertragungsbefugnis und Pflicht*. Rechnerisch sind diese beiden Arten von Virements, erstere als „Restausgaben", letztere als „Übertragungen", in den Nachweisungen des alten Budgets zu bezeichnen und in das neue als Solleinnahmen einzustellen. Letztere Bestimmung, also die Einsetzung in den neuen Etat, hebt aber nicht die Beschränkung auf, daß die zu Restausgaben übernommenen Mittel nur zur Bestreitung dieser und zwar nur bis zum Jahresschlusse für das folgende Jahr verwendet werden dürfen, und, wenn sie auch jetzt nicht zur Verwendung gelangen, *endgültig* Ersparungen werden, so daß spätere Deckung

3. Das I. Kapitel des bayerischen Einnahmeetats nennt sich „Übertragungen aus der xten Finanzperiode.„ Es sind dies nur uneigentliche, nämlich Einnahmeübertragungen und keine Kreditübertragungen. Es sind Erübrigungen aus den Vorjahren, welche sich als ordentliche Einnahmequelle völlig mit den anderen Einnahmen der laufenden Finanzperiode verbinden. Und zwar ist es nach jetzigem Gebrauche nur ein äußerst geringer Teil der Erübrigungen, über die ja im allgemeinen, wie wir gesehen, außerhalb des Budgets im Finanzgesetze Bestimmungen getroffen, und deren Nachweisungen auch getrennt vorgelegt werden. Die Höhe dieses Einnahmenkapitels wird nach Belieben angenommen; sie dient dazu, als drittes Mittel (neben a. direkte Steuern, b. Reservefonds) die rechnerische Abgleichung des Budgets herzustellen, namentlich in den letzten 20 Jahren, die mit bedeutenden Überschüssen abschlossen, und in denen man an den Steuern keine Veränderung vornehmen wollte.

Mit dieser Übertragbarkeit hängt zusammen die Überschreitbarkeit. Soweit erstere zulässig, kann sie natürlich nur wirksam werden, wenn einzelne der übertragbaren Zwecke Überschreitungen, andere Ersparnisse aufweisen. Hier ist zugleich schon die Deckung der Überschreitungen vorgesehen.

Allein es gibt auch Posten, deren Überschreitung wohl von vorneherein erlaubt ist, deren Deckung aber noch Sache gesonderter Operationen werden muß, die selbst auf die Gefahr eines Defizits hin gemacht werden dürfen. Die Überschreitbarkeit zu gestatten, ist in erster Linie ebenfalls Sache des Budgets selbst, z. B. bei „Entschädigung für unschuldig erlittene Haft" (A. 1888, St. B. II S. 116, 117). Abgesehen von solchen Bestimmungen über die Überschreitbarkeit einzelner spezieller Ausgabeposten wird aber in den Finanzgesetzen stets eine ganze Gruppe von Ausgaben als überschreitbar bezeichnet, nämlich die Ausgaben auf Erhebung, Betrieb,

---

aus Etatsmitteln erfolgen müßte. (Die bayerischen Finanzgesetze kennen eine derartige zeitliche Beschränkung nicht.) Die als „übertragbar" bezeichneten und aufgenommenen Fonds dagegen vermengen sich vollständig mit den Einnahmen und Ausgaben des laufenden Etatsjahres; die laufenden Einnahmen können hier auch zu Ausgaben verwendet werden, die einer früheren Finanzperiode angehören. Materiell ist also mit Ausnahme jener zeitlichen Beschränkung die Ordnung in Preußen dieselbe wie in Bayern; nur sind dort die Bestimmungen übersichtlich und klar geordnet im Kompt.-Ges. enthalten, während wir sie in Bayern im Finanzgesetze zerstreut, in regelmäßig wiederkehrender Formulierung finden. Beide Arten von Übertragungen bringen es mit sich, daß, während alle Einnahmen und Ausgaben nur für das betreffende Etatsjahr bestimmt sind (Art. 99 der preußischen V.-U.), und Abweichungen hievon einer nachträglichen Genehmigung bedürfen, durch die generell erteilte Befugnis der Übertragung das Nachsuchen um Nachgenehmigung in Preußen nicht mehr erforderlich ist. Dies Ergebnis schloß einen lange dauernden Streit zwischen Regierung und Oberrechnungskammer ab, welche für Restausgaben Nachgenehmigung verlangte. (Pr. A. 1898, Anl. zu den St. B. II S. 818—821.)

Produktion und Gewinnung bei den einzelnen Verwaltungszweigen (siehe z. B. § 4/II des Finanzgesetzes für die XII. Finanzperiode), die zur Gewinnung von Einnahmen bestimmt sind.

Allein auch von den übrigen Einnahmen heißt es nur, daß sie in der Regel unüberschreitbar sind. Auch unter diesen befinden sich noch einige, welche wirklich immer überschreitbar sind; das sind alle die Posten, deren ziffermäßige Feststellung im Etat nicht den Charakter der Willigung einer bestimmten Summe hat, sondern nur die Einstellung einer schätzungsweise berechneten Summe in den Etat bezweckt, um darnach die nötigen Einnahmen zu berechnen; bei ihnen braucht sich die Verausgabung, das Bedürfnis, nicht nach der veranschlagten Summe zu richten, sondern umgekehrt die Summe nach dem Bedürfnisse, dessen ziffermäßiger Betrag im Budget nicht bindend und unüberschreitbar ist. Solch ein Posten ist vor allem der Matrikularbeitrag an das Reich, dessen definitive Größe erst nach Abschluß der Reichsrechnungen feststeht und dann bezahlt werden muß, ferner der Etat des Kgl. Hauses. Bei ersterem fand z. B. laut Nachweisungen 1890/91 eine Überschreitung von $5^1/_2$ Millionen statt (A. 1894, St. B. IV S. 271); bei letzterem 1881, eine solche bei dem „Anschlag für den freien Bezug von Fourage und Brennholz für die Königin Mutter", auf welchen diese einen verfassungsmäßigen Anspruch hat. Gegen diese Überschreitungen wurde keine Einwendung erhoben.

Nachdem mithin doch auch im Ziviletat Überschreitungen vorkommen, wäre es nur konsequent, daß auch hier stets eine nachträgliche Genehmigung verlangt wird, wie beim Militäretat; denn sie haben hier keine andere Natur wie dort. Der Unterschied ist nur der, daß beim Ziviletat durch das Vorhandensein des Reservefonds, der Zentralfonds, Mittel zur Deckung dieser Überschreitungen da sind, beim Militäretat jedoch nur durch Übertragungen von Budgetmitteln Deckung stattfinden kann. Der Unterschied liegt aber nur in der endgültigen Deckungsmöglichkeit, die Überschreitung selbst bleibt hier wie dort eine budgetwidrige, wenn auch erlaubte, und es ist deshalb kein Grund zu finden, warum beim Ziviletat von einer besonderen Nachgenehmigung in diesen Fällen abgesehen wird, und man sich auf die Anerkennung der Nachweisungen beschränkt.

Entscheidend ist also auch beim Ziviletat: A) Bei den nicht auf den Reservefonds gestellten

Überschreitungen, 1. die vorgängige finanzgesetzliche Ermächtigung dazu. 2. Bei den Ausgaben, die nur als Schätzungssumme im Budget stehen, die Notwendigkeit und Dringlichkeit aus besonderen Gründen. B) Bei den Überschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben, die auf den Reservefonds verrechnet werden: die Natur derselben als unvorhergesehen und unabweisbar.

Alle diese Budgetwidrigkeiten werden, wenn die genannten Momente bei der Prüfung der Nachweisungen anerkannt werden, einer besonderen Nachgenehmigung nicht unterzogen, vielmehr erfolgt bloße Anerkennung.

Alle anderen Budgetwidrigkeiten, wie sie das Verf.-Verst. aufführt — sind Budgetrechtsverletzungen und werden zur Zeit durch das dafür übliche Mittel der Erteilung der Indemnität, deren Nachsuchung als mildeste Art der Rüge verlangt wird, geheilt.

Der Kreis der Indemnitätserteilung ist somit ein bedeutend weiterer als ihn L. v. Stein annimmt.[1]) Die Nachgenehmigung ist ihm richtigerweise eine notwendige und der Vorbewilligung durchaus gleichstehende Betätigung der Legislative an der Feststellung des Staatshaushaltsplans, notwendig durch die Unzulänglichkeit jedes Budgets und eine gewisse Freiheit der Verwaltung.

Zur Indemnität findet er aber nur dann Veranlassung gegeben, wenn die Exekutive nicht bloß in Widerspruch mit dem Budgetgesetze, sondern mit der Verfassung selbst tritt, wenn z. B. Anleihen ohne die Ermächtigung der Legislative aufgenommen werden; und die Indemnitätserteilung enthalte den richterlichen Freispruch von dieser Verfassungsverletzung.[2])

In der bisherigen Darstellung verfolgten wir die Vorgänge der Landtage bis zu dem von 1901/02. Wir haben

[1]) Stein 1885, I S. 322.

[2]) Auch Seidler scheidet zwischen Nachgenehmigung und Indemnität. Erstere sei nur möglich bei den Positionen mit bedingtem Gesetzbefehl, erweise den Eintritt der angeführten Bedingung und die Gesetzmäßigkeit der Überschreitung; sie sei also nur Kontrollakt (Seidler S. 238, 239).

versucht, in demselben ein System und Grundgedanken zu entdecken; ob dies in Wirklichkeit vorhanden ist, oder nur Zufall und Augenblicksmeinung die Richtung angaben, wollen wir dahingestellt sein lassen. Nun kam es aber gerade auf dem Landtage von 1901/02 zu äußerst interessanten dreitägigen doktrinären Auseinandersetzungen speziell über die Indemnitätsfrage; wir haben diese Vorgänge deshalb bisher unberücksichtigt gelassen, weil sie zu einer praktischen Folge noch nicht gediehen, und weil auch der Ausgleich dieser vorgebrachten Theorien nicht erreicht wurde.

Es handelte sich um die Beteiligung Bayerns an der vom Reiche ohne Reichstagszustimmung unternommenen Chinaexpedition und die Indemnitätserteilung hiefür.

Die bayerische Regierung war vom Finanzausschusse beschuldigt, in fünf Beziehungen an diesen Ungesetzlichkeiten teilgenommen zu haben:

1. Hätte sie im Bundesrat die Einberufung des Reichstags verlangen sollen, 2. sei die Einstellung bayerischer Truppen in Reichstruppenteile gegen die Versailler Verträge, 3. könnten diese Soldaten in einem ungesetzlichen Truppenteile ihrer Dienstpflicht nicht genügen, 4. sei die Friedenspräsenzstärke ungesetzlich erhöht worden, 5. seien mit Unrecht bayerische Etatsmittel für die Ausrüstung dieser Truppen verwendet worden.

An dieser Stelle kann sachlich nur der letztere Punkt interessieren.

Der Berichterstatter Abg. Wagner (lib.) gestand zu, daß, wenn wirklich bayerische Mittel verwendet worden wären, die Kriegsverwaltung um Indemnität hätte nachsuchen müssen, doch habe der Kriegsminister erklärt, daß Bayern vom Reiche einen Vorschuß von 3 Millionen erhalten habe, aus dem der ganze Aufwand bestritten worden und zwar vorschußweise zu Gunsten der Reichskasse; Bayern stünde mit dem Reiche in ständiger Abrechnung, indem beide für einander gewisse Ausgaben vorschußweise bereinigten, so daß bald Bayern, bald das Reich im Vorschusse sei. Die Gesamtauslagen von 412 000 Mk.

seien diesmal aber in kurzer Zeit vom Reiche gedeckt worden. Auf diese Erklärung des Kriegsministers hin habe man von einer Indemnitätsnachsuchung abgesehen, da es ihr am Grunde gefehlt habe.

Weiterhin resümierte Abg. Wagner die im Ausschusse zu Tage getretenen Ansichten über die Bedeutung und Form der Indemnität, die mit unseren Ergebnissen zum Teil nicht übereinstimmen. Sie sei am Platze für eine gemachte Ausgabe, oder für sonst eine Handlung, welche im vornhinein gesetzliche (?) Grundlage nicht habe. Sie könne ausdrücklich oder stillschweigend erteilt werden, oder beispielsweise in der Weise, daß nachträglich ein Postulat genehmigt wird.

Dieser Ansicht, die den von uns gefundenen Unterschied von Nachgenehmigung und Indemnität verwischt, trat die weitere hinzu, die häufigste Form solcher Indemnitätserklärungen sei die, daß den Rechnungsnachweisungen die Anerkennung erteilt werde. Die Tatsachen haben uns gezeigt, daß die allgemeine Anerkennung meist neben und erst nach erfolgter Nachgenehmigung oder Indemnitätserteilung ausgesprochen wurde.[1])

In der Debatte selbst entwickelte nun zunächst der Abg. Frank (Zentr.) den Begriff der Indemnität und zwar unter Anlehnung an Laband, den er zitierte. Indemnität bedeute, sagte er, die persönliche Entlastung, die Abnahme der persönlichen Verantwortlichkeit von dem verantwortlichen Minister. Sie habe aber eine andere Bedeutung, wenn eigentlich materielle

[1]) Eine formelle Ausnahme macht aber auch hier das Jahr 1902, in dem der Landtag zu den Rechnungsnachweisungen per 1898/99 folgenden Beschluß faßte:

Es sei a) der Zuführung einer Summe zum Vollbetrage der Etatsumme bezw. Absetzung von derselben, b) den Überschreitungen und deren Deckung, c) den Rechnungsnachweisungen die Anerkennung zu erteilen.

A. 1902, St. B. X S. 362.

Hier wurde die nachträgliche Genehmigung bloß mehr „Anerkennung" genannt; aber diese Anerkennung der Budgetwidrigkeiten verschwand nicht in der allgemeinen Anerkennung der Rechnungsnachweisungen, sondern wurde immerhin eigens vorausgestellt.

Gesetze, und wenn nur ein Etatsgesetz verletzt sei; eine ungesetzliche Handlung sei nichtig, und könne durch nachträgliche Genehmigung, wenn sie nur in Form der Resolution erfolge, nie eine gesetzliche werden; dies könne nur ein Gesetz mit ausdrücklich ausgesprochener rückwirkender Kraft. Anders sei es bei Verletzung eines Etatgesetzes, hier könne die formlose, d. h. der Gesetzesform entsprechende Indemnitätserteilung die volle Sanierung bewirken, denn der Etat schaffe nicht eine Rechtsnorm, sondern bloß eine Verwaltungsnorm (Laband). Als zweiter Jurist vertrat zunächst Abg. Cassel mann (lib.)[2]) eine andere Meinung, er verwarf die Bedeutung der Indemnität als einer bloß persönlichen Verantwortungsentlastung, ferner den Unterschied von Indemnität gegenüber eigentlichen Gesetzesverletzungen und solchen von Etatsverletzungen. Stets habe sie im Reiche und in Bayern Platz gegriffen, wenn es sich darum gehandelt habe, eine von der Regierung einseitig und ungesetzlich vorgenommene Maßnahme, insbesondere einseitig ohne vorgängige Etatberatung vorgenommene Ausgaben nachträglich zu genehmigen. Die Wirkung dieser Indemnität sei die, daß die anfangs ungesetzliche Maßnahme (eo ipso) mit rückwirkender Kraft auf den Zeitpunkt ihrer Entstehung als gesetzlich anerkannt werde. Unter Indemnität verstehe man gerade die Rückwirkung der nachträglich genehmigten Maßnahmen der Regierung.

Ministerpräsident Graf Crailsheim postulierte vor allem den auch von uns gefundenen Unterschied von Nachgenehmigung und Indemnität im Anschluß an Reichstagserörterungen im Gegensatze zum Abg. Wagner: Die Indemnität unterscheide sich von der bloßen nachträglichen Genehmigung dadurch, daß sie eine Genugtuung gegenüber den Körpern bedeute. In seiner weiteren Ausführung gab er zunächst dem Abg. Frank in seiner Unterscheidung von eigentlichen Gesetzesverletzungen und Etatsverletzungen recht; doch bestritt er dessen Auffassung,

---

[1]) A. a. O. S. 477, 478.
[2]) A. a. O. S. 494.

daß die Indemnität keine sachliche Wirkung habe, sondern nur die persönliche Entlastung also etwas rein politisches bezwecke, vielmehr stellte er sich auf den Standpunkt Cassel manns von der positiv restituierenden Fähigkeit der Indemnität. Die politische und die staatsrechtliche Wirkung beständen nebeneinander. Die materielles Recht schaffende rückwirkende Kraft liege schon im Begriffe der Indemnität, welche bestimmt sei, einem an und für sich unverbindlichen ungesetzmäßigen Akte nachträglich legalen Charakter zu verleihen.

In seinem Sinne sprachen sich auch der Finanzminister und Kriegsminister aus. Das praktische Ergebnis war dies, daß zunächst von einer Berührung des Budgetrechtes, mit Ausnahme des Abg. v. Vollmar niemand mehr sprach, bezüglich der anderen Punkte die bayerische Regierung als durch die im Reichstage mittelst Reichsgesetzes vom 25. Februar 1901 erteilte Indemnität gedeckt angesehen wurde; dies konnte man aber nur, wenn man dieser Indemnitätserteilung rückwirkende Kraft beimaß und anerkannte, daß seit diesem Gesetze die ganze Expedition auf gesetzlichen Boden von Anfang an gestellt wurde, und dadurch waren auch alle Handlungen der bayerischen Regierung wohlbegründete geworden.

Wenn man die notwendige Konsequenz dieses Verhaltens des Landtags zieht, so hat derselbe mit der prinzipiell rückwirkenden Kraft der Indemnität nicht nur bei Etatsverletzungen, sondern bei allen Gesetzesverletzungen neben der politischen Wichtigkeit auch die materielle, staatsrechtliche Bedeutung anerkannt.[1])

---

[1]) Es mag hier am Platze sein, daran zu erinnern, welche Meinung Fürst Bismarck von der Indemnität gerade bei einem der bedeutungsvollsten Schritte der Regierungsgewalt in der preußischen Geschichte, im Jahre 1866 bei der Regierung ohne Etatsgesetz, hatte. Gegenüber der Ansicht des Königs, als sei das Verlangen nach Indemnität ein Eingeständnis begangenen Unrechtes, einer Ansicht, die Bismarck als „sprachlichen und rechtlichen Irrtum" bezeichnet, betrachtete er dieselbe als die Anerkennung der Tatsache, „daß die Regierung und ihr königlicher Chef rebus sic stantibus richtig gehandelt hätten". Deshalb konnte er auch

VI. Von den Budgetwidrigkeiten, wie sie im Verf.-Verst. aufgeführt sind, haben wir jetzt alle als in der Praxis anerkannt vorgefunden bis auf die „nicht vollständige Bestreitung" der budgetisierten Staatsausgaben; es ist eingangs schon erwähnt worden, daß damit wohl für die Regierung die Verpflichtung niedergelegt worden ist, die Ausgaben, welche im Budget dotiert sind, wirklich zu machen, ohne daß dabei die budgetmäßige Höhe der Ausgabensumme erreicht werden müßte, daß hingegen Seydel aus der Einstellung einer Ausgabe ins Budget nicht die Verpflichtung, sondern nur die Ermächtigung ableitet, sie zu bewirken.[1])

Eine Äußerung des Abg. Franckenburger (lib.), der als langjähriger Referent des Finanzausschusses ein genauer Kenner des bayerischen Landtagsgebrauches war und in dieser Hinsicht in der Kammer selbst eine gewisse Autorität besaß, scheint Seydel sofort zu widerlegen; derselbe bezeichnet dessen Ansicht auch als völlig irrtümlich.[2]) Er sagte: „Es ist seitens des bayerischen Landtags stets und zäh der Satz aufrecht erhalten worden, daß der Regierung nicht bloß die Verantwortung für die Überschreitungen der bewilligten Ausgaben zufalle, sondern daß man ebenso an der Rechtsüberzeugung festgehalten habe, es müssen von der Kgl. Staatsregierung auch die Ausgaben, die mit Zustimmung der drei Gesetzgebungsfaktoren bewilligt sind, gemacht werden, wenn nicht besondere Gründe für die Unterlassung solcher Ausgaben vorliegen und

---

sagen, vor dem Siege von 1866 hätte er nie von Indemnität gesprochen. (Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II S. 69.)

[1]) Derselben Ansicht auch Laband (II S. 1005): „Staatsrechtlich erscheinen alle Ausgabepositionen des Etats nur als Ermächtigung der Regierung, dieselben zu leisten, so daß ihre Nichtleistung oder Ersparung weder eine juristische Verantwortlichkeit begründet noch einer Genehmigung des Reichstags bedarf. Es bleibt nur eine politische Verantwortlichkeit, kraft welcher sich die Regierung einer Rechtfertigung und Darlegung der Gründe, aus denen die Lösung der Ausgaben unterlassen wurde, nicht entziehen kann."

[2]) Seydel II S. 591 Anm. 15.

als ausreichend befunden werden." Seine weiteren Worte aber stellten diesen geäußerten Gedanken geradezu auf den Kopf: „Wenn wir an diesem Grundsatze festhalten, dann dürfen wir auch nicht Ausgaben bewilligen, von denen uns von der Kgl. Staatsregierung vorher unbedingt erklärt wird, sie werden unter keinen Umständen gemacht werden, wir würden sonst den vorerwähnten Rechtssatz, der von der größten Bedeutung und verfassungsrechtlich ist, von selbst ins Schwanken bringen."

Wenn nun dieser Rechtssatz von Bedeutung sein soll, so muß er die Regierung vor die Alternative stellen, entweder ein Budget, in dem sich eine solche unannehmbare Ausgabe befindet, zu verwerfen, oder es zu vereinbaren, aber trotzdem die Ausgabe nicht zu machen und die volle rechtliche Verantwortlichkeit für diese Budgetverletzung auf sich zu nehmen; wenn aber der Landtag diesen Fall vermeiden will, und solche Ausgaben gar nicht einstellt, so zeigt er seine volle Schwäche gegen eine Budgetverletzung und der ganze Grundsatz ist nichts wert. Daher ist die Bezeichnung dieses Grundsatzes als verfassungsrechtlich sehr mit Vorsicht aufzunehmen.

In dem gegebenen Falle, wo es sich um eine Garnisonsverlegung handelte, gestand der Referent selbst zu, daß eine Einstellung in das Budget gegen den Willen der Regierung rechtlich unzulässig sei, weil das Garnisonsbestimmungsrecht ein Recht der Krone sei. Und wenn der Landtag deshalb gegen den Willen der Regierung die Ausgaben nicht ins Budget einstellen kann, so kann auch die Regierung logisch mit ihrem Willen an die eingestellten Ausgaben nicht mehr gebunden sein.

Es ist natürlich äußerst selten vorgekommen, daß die Regierung Bedürfnisse nicht befriedigte, deren Einstellung ins Budget sie selbst befürwortet hatte, und wenn sie es tat, so hatte sie triftige Gründe dafür. So erwähnten die Abg. Walter und Kopp,[1]) daß die Summe von 10000 Mk. zur

[1]) A. 1883/84, II S. 80 ff.

Herstellung der Pläne und Vorarbeiten für ein neues Justizgebäude, deren Einsetzung der Landtag bewirkt hatte, während drei Finanzperioden nicht verwendet worden sei. Und der Justizminister erklärte hierauf, er habe es für seine Pflicht gehalten, die 10000 Mk. einfach nicht aufzuwenden, weil er sich nicht für berechtigt gehalten habe, für einen zur Zeit aussichtslos erscheinenden Gegenstand Staatsgelder zu verwenden. Trotzdem allgemein das Bedürfnis nach baldiger Inangriffnahme eines neuen Baues herrschte, gab man sich mit dieser Erklärung zufrieden, und niemand machte den Minister für diese Nichtbewirkung der Ausgabe verantwortlich.

Im Militäretat kam es sogar öfters vor, daß Ersparungen dadurch erreicht wurden, daß von der Bewirkung der in einem Titel vorgesehenen Ausgaben ganz abgesehen wurde,[1]) während die Nichtverwendung von Krediten für das betr. Etatsjahr namentlich bei militärischen Bauten geradezu an der Tagesordnung war und Übertragung auf das nächste Etatsjahr stattfand.[2]) Daß der Landtag die Gründe dieser Nichtbewirkung stets für so vollgültig angenommen hätte, daß er dagegen keine Erinnerung erhob, ist, wo er sonst seine Formalrechte so streng ausübte, nicht zu vermuten, zumal in diesen Fällen öfters gar keine Begründung seitens der Staatsregierung erfolgte.

Daß aber nur gewissen Ausgaben der Charakter der Ermächtigung zukomme, anderen der der Verpflichtung, ist auch wieder nicht denkbar; es müßte dies, wie es hinsichtlich der Übertragbarkeit geschieht, schon jeweils ausdrücklich festgelegt sein.[3])

---

[1]) Vergl. z. B. A. 1893/94, Beil. VI S. 566. Erbauung einer Eskadronskaserne in München. — A. 1899/1900, Beil. VI S. 442, 456. Aufbau eines Stockwerkes auf einem Defensionsgebäude in Ingolstadt, Veränderungen der Kavallerieausrüstung.

[2]) Nach dem preuß. Kompt.-Ges. sind Baukredite stets übertragbar; vergl. S. 222 dieser Arbeit Anm. 1/2.

[3]) Seidler, nach dessen Gesetzesbegriff jedes Einzelvotum einen mit Gesetzeskraft ausgestatteten Rechtssatz bedeutet, zieht aus dem Votum

Die allerdiegs sehr spärliche Praxis scheint somit den Worten des Abg. Franckenburger und dem Verf.-Verst. nicht recht zu geben, und dies entspricht auch völlig dem Charakter des Budgets als eines gewissen Verwaltungsplanes, nicht aber einer Verwaltungszwangsmaßregel. Es ist auch zu bedenken, daß die Initiative der Budgetvorlage und Steuerforderung von der Regierung ausgeht und nicht vom Landtage.

VII. Eine Behandlung haben bisher nur die Budgetwidrigkeiten im Ausgabenetat gefunden. Auch die V.-U. verlangt nur die Nachweisungen über die Verwendung der Einnahmen. Man könnte daraus schließen, daß es genüge, wenn dem Landtage angegeben werde: in summa sind so und so viel Millionen eingegangen; hier sind die Nachweisungen, wie sie verwendet wurden. Indes immer wurden auch über die einzelnen Kapitel des Einnahmeetats in gleicher Weise die Rechnungen vorgelegt, und dies insofern ganz mit Recht, als man darauf allein die Schätzung der künftigen Einnahmensolls aufbauen kann. Das Verf.-Verst. weist dem Landtage aber auch über die Rechnungen des Einahmeetats ein Maß von Kontrolle zu und führt als Budgetwidrigkeiten derselben auf, daß sie nicht vollständig und streng gesetzmäßig verwirklicht worden seien. Es ist hier vor allem auch wieder zwischen den bewilligten und den ohne Bewilligung fließenden Einnahmen zu scheiden.

Bei ersteren treffen die Worte des Verf.-Verst. völlig zu. Der Teil des Finanzgesetzes, der die Erhebung der Steuern

---

prinzipiell die Pflicht der Verwendung. Um aber doch jenen Fällen, in denen die Etatsziffer nur eine Wahrscheinlichkeitsberechnung ist, gerecht zu werden, unterscheidet er einen unbedingten und einen bedingten Gesetzesbefehl des Überschreitungsverbotes. (S. 234—36.) Seine Ansicht gilt aber nur für die Verfassungen mit Etatsgesetzen. Im Gebiete der anderen Verfassungen sei die Anerkennung der Ausgaben nur Motiv der Steuerbewilligung; das einzelne Votum habe keinen gesetzlichen Charakter. Damit hat auch er für Bayern nur die Ermächtigungsnatur derselben anerkannt.

anordnet, ist materielles Gesetz, d. h. die Steuern müssen erhoben werden und sie müssen nach diesem und den dort angezogenen Gesetzen erhoben werden. Eine Verletzung dieser Vorschrift hat sich nie ereignet.

Anders ist es bei den „übrigen Einnahmen". (Siehe § 14.) Es hat sich dort ergeben, daß diese Budgetpositionen nur den Charakter von Schätzungssummen haben, daß sie daher sowohl über- als unterschreitbar sind. Daher kann das Nichterreichen der budgetmäßigen Höhe keine Budgetverletzung sein; es wurde bei den unzähligen Fällen, die hier vorkamen, auch nie irgend eines der „Gegenmittel" ergriffen. Das „nicht vollständig" müßte also hier jedenfalls auf ein „gar nicht" reduziert werden. Ob der Verzicht auf eine im Budget vorgesehene Einnahme eine Budgetverletzung ist, bleibt mangels von Präzedenzfällen unentschieden.[1]) Nach dem an anderer Stelle Ausgeführten dürfte auch dies nicht der Fall sein. Was bei diesen „übrigen Einnahmen" das „nicht streng gesetzmäßig" sagen will, kann nur dahin beantwortet werden, daß deshalb, weil das Budget ein Teil des Finanzgesetzes ist, die Bewirkung der Einnahmen noch nicht einen gesetzmäßigen oder nicht gesetzmäßigen Charakter bekommt. Es kann sich nur auf die Art der Gewinnung der Einnahmen beziehen, soweit diese durch eigene Gesetze geregelt ist. Die Aufsicht, die der Landtag aber damit hat, ist nicht eine Frage des Budgetrechtes, sondern des Staatsrechtes überhaupt.

Somit zieht sich das, was das Verf.-Verst. von den Einnahmen überhaupt sagt, nur auf die von der Willigung des Landtags abhängigen Einnahmen zusammen.

---

[1]) Es ist natürlich etwas ganz anderes, wenn die Regierung durch Landes- oder Reichsgesetze zur Ziehung von Einnahmen, insbesondere Erhebung von Steuern verpflichtet ist, wie das z. B. hinsichtlich des Malzaufschlags der Fall ist, welcher durch das Gesetz vom 22. Juli 1819 der Tilgung der Staatsschuld zugewiesen wurde. Mit Rücksicht auf dieses Gesetz nahm der König sogar Anlaß, Modifikationen des Gesetzentwurfes für den Malzaufschlag 1828 zurückzuweisen. (Seydel II S. 490.)

VII. Wir haben also gesehen, welche Unregelmäßigkeiten des Budgetvollzuges der Landtag als Verletzung seines Budgetrechtes angesehen und welche Gegenmaßregeln er ergriffen hat.

Dabei ist auch an das negative Ergebnis zu erinnern, das sich bei Betrachtung der Geltendmachung einer Refundierungspflicht der Minister für nicht gebilligte Kreditüberschreitungen und kreditlose Ausgaben herausstellt. Es steht zwar fest, daß es den Kammern stets unbenommen ist, im Wege eines gesonderten Antrages in Form eines Gesamtbeschlusses von der Regierung Refundierung zu verlangen. Ob aber eine solche Refundierungsnotwendigkeit schon von selbst aus der Nichtanerkennung einer Ausgabe folgt, bleibt unentschieden. Jene dahingehende Meinung des Abg. Dr. Völk in den 60er Jahren erlangte nicht die Zustimmung der Mehrheit des Hauses und des Gesamtlandtages.

Weder damals noch später griff der Landtag zu dem wirksamsten Mittel, die Refundierung zu erlangen, nämlich im künftigen Budget in Höhe der mißbilligten Ausgaben weniger Steuern zu bewilligen und es der Regierung zu überlassen, diese Summen sich von den betreffenden Ministern zu beschaffen, ein Mittel, zu dem ihn sein Steuerbewilligungsrecht wohl befugt hätte.

Weder Regierung noch Landtag haben es darauf ankommen lassen, die Frage der Refundierungspflicht praktisch zu entscheiden. Wohl wurden wiederholt einzelne Rechnungsnachweisungen nicht anerkannt, und dagegen Verwahrung eingelegt; vereinigten sich beide Kammern hinsichtlich derselben, so ging der Gesamtbeschluß an die Krone; eine Refundierung erfolgte aber nicht, ohne daß der Landtag — und dazu genügte die Mehrheit einer Kammer — daraus Folgerungen gezogen hätte.

Vereinigten sich beide Kammern nicht, weder in der Anerkennung noch in der Verwahrung, so wurde anfangs die Konstatierung dieser Nichtvereinigung noch an die Krone mitgeteilt, es erfolgte aber auch hier weiter nichts.

Später wurde dann trotz der Beanstandung gemeinschaftlich die Anerkennung ausgesprochen, an dieselbe aber als Zeichen, daß eine konstitutionelle Form verletzt sei, eine Verwahrung angehängt.

Fälle der Nichtanerkennung der Nachweisungen durch beide Kammern ereigneten sich nicht mehr.

Die Verwahrungen, die neben der Anerkennung Gesamtbeschluß erzielten, wurden an die Krone übermittelt; Verwahrungen, bei welchen kein Gesamtbeschluß zustande kam, wurden später totgeschwiegen.

Seit den 70er Jahren kamen die Verwahrungen ganz ab. Stets wurde auch jetzt von beiden Kammern die Anerkennung erteilt, daneben aber verlangte man hinsichtlich gewisser Posten Nachsuchen um nachträgliche Genehmigung, welche ebenfalls immer erteilt wurde und dann an die Krone ging, ohne daß bei diesen Posten eine Nichterteilung in Frage kam, und ohne daß man damit eine Rüge aussprechen wollte — bei anderen Posten verlangte man Nachsuchen um Indemnität, womit man ausdrückte, daß das Vorgehen eine Verletzung des Budgetrechts seitens des Ministers bedeutete, sodann aber die Anerkennung aussprach.

Somit stellt sich das im Verf.-Verst. genannte Willigungsrecht, nämlich das Recht der Verweigerung der Anerkennung, bezw. nachträglichen Genehmigung der Rechnungsnachweisungen als eine in den letzten Jahren nicht mehr geübte Befugnis dar, an die nur das Bestehen auf dem Formalakt des Nachsuchens um Indemnität oder nachträgliche Genehmigung gemahnt.[1])

---

[1]) In Preußen, welches die notwendige Entlastung in der Verfassung garantiert hat, wurde einige Male die Decharge verweigert, ohne daß für den Minister Schwierigkeiten wegen persönlicher Haftung entstanden wären. Abg. Dr. Virchow betonte bei der Beratung des Kompt.-Ges., daß die preußische verfassungsmäßige Ministerverantwortlichkeit mehr eine strafrechtliche sei, während die finanzielle noch nicht festgestellt sei; sie werde, sagte er, erst einmal als die Vollendung der Komptabilität erscheinen, sie bleibe ein weiterer Schritt auf dem Wege der Feststellung der konstitutionellen Rechte (Pr. A. 1898, St. B. III S. 1873).

Auf die zivile Verantwortlichkeit kommt vor allem Sarette zu sprechen, er verkennt nicht die Schwierigkeiten ihrer Anwendung (S. 37 ff.), hält sie aber als Prinzip für unumgänglich. (S. 40, 41.)

Frankreich hat die zivile Verantwortlichkeit in den Gesetzen vom 25. März 1817 und 15. Mai 1850 niedergelegt, aber auch in Fällen der Dechargeverweigerung nie geltend gemacht.

Es hat diese Gedanken in reformierter Gestalt in einen Gesetzentwurf gebracht, der im Jahre 1896 im französischen Staatsrat ausgearbeitet wurde; danach soll einem Minister die ganze oder teilweise Refundierung einer mit seinem Wissen unter Abweichung von den Etats angewiesenen Summe auferlegt werden, sofern dies für das Staatsinteresse schädlich war. Das Gericht ist der Senat. Für die Verfolgung des Ministers besteht eine dreijährige Verjährungsfrist, welche mit der Beendigung der Funktion des Ministers beginnt. Letztere Vorschrift bewirkt zugleich die heilsame Notwendigkeit, die Rechnungen bald vorzulegen.

Vgl. Sarette S. 179 ff.

Abkürzungen.

Abg. = Abgeordneter.
K. d. A. = Kammer der Abgeordneten.
K. d. RR. = Kammer der Reichsräte.
V.-U. = bayerische Verfassungsurkunde.
Verf.-Verst. = Verfassungsverständnis.
F.G. = Finanzgesetz.
F.P. = Finanzperiode.
R.G. = Reichsgesetz.
pr. Kompt.-G. = preußisches Komptabilitätsgesetz.
A. 1896 St. B. II 515 = Stenographische Berichte der Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten Band II Seite 515 Jahrgang 1896.
A. 1896 Beil. II 12 = Beilagen zu den sten. Ber. der Verh. d. Kamm. d. Abg. Band II Seite 12.
R. 1896 Pr. I 80 = Protokolle über die Verhandlungen der Kammer der Reichsräte des Jahres 1896 Band I Seite 80.
R. 1896 Beil. I 10 = Beilagen zu den Prot. der K. d. Rr. des Jahres 1896 Band I Seite 10.
Pr. A. 1896 St. B. III 870 = Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses im Jahre 1896 Band III Seite 870.
Mil.Verw. = Militärverwaltung.
M. N. N. = Münchner Neueste Nachrichten.
Allg. Z. = Allgemeine Zeitung.

Benützte Quellen und Literatur.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des bayerischen Landtags Jahrgänge 1849—1902 samt Beilagen.

Stenographische Berichte des preußischen Abgeordnetenhauses Jahrgang 1898 Band III und Anlagen Band II hiezu.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, München 1852.

v. Seydel Max, Bayerisches Staatsrecht, München 1896, II. Aufl.

v. Moy Ernst, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechtes, Band I, 2, Regensburg 1840.

v. Pözl Josef, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1877, V. Aufl.

Laband Paul, Staatsrecht des deutschen Reichs, II. Aufl.

---

v. Stein Lorenz, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, V. Aufl., Leipzig 1885.

Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, Band II, Buch I, IV. Aufl., Paris 1888.

---

v. Seydel Max, „Das Budgetrecht des bayerischen Landtags und das Verfassungsverständnis von 1843" in der Festgabe der Münchner Juristenfakultät zum Doktorjubiläum W. v. Plancks, München 1887.

— „Über Budgetrecht", Deutsche Zeit- und Streitfragen, Heft 62, Hamburg 1889.

— „Bayerische Verfassung und bayerisches Zentrum" in der Münchner Allgemeinen Zeitung 1890, Nr. 72 und 73.

Rehm Dr. H., Das Budgetrecht des bayerischen Landtags, in den „Annalen des deutschen Reiches", Jahrgang 1901, S. 641, 669.

— Das rechtliche Zustandekommen des bayerischen Militäretats, in den „Annalen", 1901, S. 792.

Piloty Robert, Prüfungsrecht oder Zustimmungsrecht, eine budgetrechtliche Studie, in den Blättern für administrative Praxis, 1902, Nr. 1.

Geßler Otto, Die budgetrechtliche Bedeutung der Staatsausgaben nach bayerischem Staatsrechte, Dissert. Erlangen 1900.

v. Moy Ernst, Materialien zur Erläuterung des Tit. VII der bayerischen Verfassungsurkunde, München 1843.

Anonym, „Die ständischen Budgetmodifikationen und Erübrigungen", Mannheim 1843.

Seidler Dr. Gustav, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalt der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885.

Zorn Philipp, „Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag", in den Annalen d. d. R., Jahrgang 1889, S. 344—378.

van Calker Wilhelm, Das badische Budgetrecht in seinen Grundzügen 1901.

Sarette H., Etude sur le contrôle du budget de l'Etat en France, en Angleterre et en Italie, Paris 1902.

v. Heckel Max, Das Budget, Leipzig 1898.

Thrän, Die Kontrolle des Haushalts des deutschen Reiches, in den „Annalen", 1902, S. 481—517.

May Thomas Erskine, „Das englische Parlament und sein Verfahren", deutsch von Oppenheim, Leipzig 1860.

Dyroff Dr. Anton, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayerischem Staatsrechte, in den Annalen d. d. R., 1889, S. 817—931.

Puchta G. Fr., Das Gewohnheitsrecht I. II., 1828, 1837.

v. Savigny, Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 1814.

Panzer, Versuch über den Ursprung und Umfang der landständischen Rechte in Bayern, 1798.

Rudhart Dr. Ign., Geschichte der Landstände in Bayern, Heidelberg 1816.

Lerchenfeld Gustav Frhr. v., Geschichte Bayerns unter König Maximilian I. Joseph, Berlin 1854.

Lerchenfeld M. Frhr. v., aus den Papieren des Kgl. bayer. Staatsministers M. Frhr. v. Lerchenfeld, Nördlingen 1887.

Freyberg Max Frhr. v., Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister v. Montgelas, München 1839.

Hauff Ludwig, Leben und Wirken Maximilians II., Königs von Bayern, München 1864.

Winterstein Theodor, Die Entwicklung des bayerischen Staatshaushalts in diesem Jahrhundert und insbesondere seit der Verfassung, Würzburg 1886.

---

a	VIII b	c	a	IX b	c
Erübrigungen	Mehransätze des Budgets gegenüber dem Vorjahre		Erübrigungen	Mehransätze des Budgets 1902/03 gegenüber d. vorjähr.	
1888/89	Brutto	Netto	1898 99	Brutto	Netto
1 666 957	1 34	74 000 1 392 690	2 072 010	1 510 009	1 865 280
12 976 876	57	00 000 2 622 190	10 374 232	— 592 000	+ 96 700
12 735 764	4 44	70 420 1 052 295	10 374 232	1 635 040	1 041 540
625 660	64	00 000 22 628	489 855	446 624	16 233
90 747	3	34 508 6 448	237 781	97 402	39 083
456 011	20	— —	506 758	100 000	100 000
22 598 739	9 47	52 890 1 891 611	9 129 253	15 503 420	—
2 087 502	2 72	33 120 1 020 510	4 826 709	5 009 374	104 477
5 009 869	33	40 200 1 131 877	8 290 767	3 189 000	3 004 701
61 360	21	12 234 129 319	127 152	185 370	—
132 385	48	63 740 163 540	665 549	87 550	39 250
531 235	-		2 215 847	— 500 000	— 500 000
64 469 483			55 081 706		

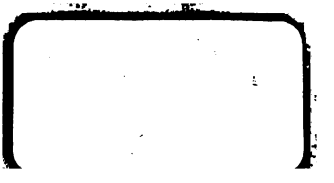
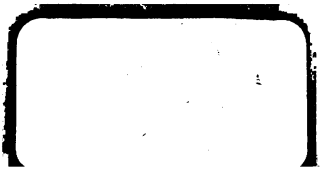
r die Ent

chen Ziffer stell
llen auf die Fe
. der vorvergang
en kommen jen
öhungen beziehe
rgleichung verd
auch das Ergeb
Periode bekannt,
nn ergibt sich,
Höherschätzung d
nurse des zu Vor
ch wichtigere M

Verwendung der Erübrigungen seit 1882/83.

Anlage II

Der Finanzminister gab bei seiner Budgetrede 1901/1902 folgende Zusammenstellung der Verwendung der Erübrigungen aus den Jahren 1882/83 bis 1896/97 bekannt:

Angefallen sind in dieser Zeit in Summe . . .		290 494 000
Davon wurden verwendet		
1. a) zur Schuldentilgung oder Fernhaltung („an Stelle bewilligter") von Anlehen	137 196 000	
b) zur Befriedigung sonstiger außerordentlicher Staatsbedürfnisse, für die sonst Anleihen hätten gemacht werden müssen oder Steuererhöhungen bezw. Steuereinführungen	146 042 000	
c) für laufende Staatsausgaben durch Einstellung in den Etat der Erübrigungen	7 256 000	
2. im besonderen a) für Verkehrszwecke	158 735 000	
nämlich für Eisenbahnen	101 233 000	
„ Posten und Telegraphen	31 562 000	
„ Flußkorrektionen und Staatsstraßen	15 548 000	
„ Anlage eines zweiten Hafens in Ludwigshafen	3 615 000	
„ Kettenschleppschiffahrt auf dem Main	6 777 000	
b) für Bauten im Justizressort	21 096 000	
c) für das Kultusministerium für Bauten und sonstige Einrichtungen im Gebiet der Kunst und Wissenschaft	30 619 000	
d) für das Ressort des Finanzministeriums . .	11 365 000	
e) für Einlösung bayerischer Kassenanweisungen	3 876 000	
f) für außerordentliche Bedürfnisse des Heeres	3 601 000	
g) zur Verstärkung des Verlagskapitals . . .	12 000 000	
h) zur Verstärkung des Zentralnebenfonds für Industrie und Kultur	1 500 000	
i) als Staatsbeihilfe zur Entschädigung von Überschwemmungsschäden	1 620 000	
k) der Rest = 1/6 aller Erübrigungen dem platten Lande.		
zur Landeshypothekenbank		5 060 000
zur landwirtschaftlichen Zentraldarlehenskasse .		2 200 000
zur Versicherungsanstalt		500 000
an Distrikte und Gemeinden		8 000 000
zur Grundentlastung		17 000 000

31/2